Christian Lahusen,
Karin Schittenhelm,
Stephanie Schneider

EUROPÄISCHE ASYLPOLITIK UND LOKALES VERWALTUNGS-HANDELN

Zur Behördenpraxis in Deutschland und Schweden

[transcript] Kultur und soziale Praxis

Christian Lahusen, Karin Schittenhelm, Stephanie Schneider
Europäische Asylpolitik und lokales Verwaltungshandeln

Kultur und soziale Praxis

Die freie Verfügbarkeit der E-Book-Ausgabe dieser Publikation wurde ermöglicht durch POLLUX – Informationsdienst Politikwissenschaft



und die Open Library Community Politik 2022 – einem Netzwerk wissenschaftlicher Bibliotheken zur Förderung von Open Access in den Sozial- und Geisteswissenschaften:

Vollsponsoren: Freie Universität Berlin – Universitätsbibliothek | Staatsbibliothek zu Berlin | Universitätsbibliothek der Humboldt-Universität zu Berlin | Universitätsbibliothek Bielefeld | Universitätsbibliothek der Ruhr-Universität Bochum | Universitäts- und Landesbibliothek Bonn | Staats- und Universitätsbibliothek Bremen | Universitäts- und Landesbibliothek Darmstadt | Sächsische Landesbibliothek Staats- und Universitätsbibliothek Dresden (SLUB) | Universitäts- und Landesbibliothek Düsseldorf | Universitätsbibliothek Frankfurt am Main | Justus-Liebig-Universität Gießen | Niedersächsische Staats- und Universitätsbibliothek Göttingen | Universitätsbibliothek der FernUniversität in Hagen | Staats- und Universitätsbibliothek Carl von Ossietzky, Hamburg | Gottfried Wilhelm Leibniz Bibliothek - Niedersächsische Landesbibliothek | Technische Informationsbibliothek (TIB Hannover) | Universitätsbibliothek Kassel | Universitätsbibliothek Kiel (CAU) | Universitätsbibliothek Koblenz · Landau | Universitäts- und Stadtbibliothek Köln | Universitätsbibliothek Leipzig | Universitätsbibliothek Marburg | Universitätsbibliothek der Ludwig-Maximilians-Universität München | Max Planck Digital Library (MPDL) | Universität der Bundeswehr München | Universitäts- und Landesbibliothek Münster | Universitätsbibliothek Erlangen-Nürnberg |Bibliotheks- und Informationssystem der Carl von Ossietzky Universität Oldenburg | Universitätsbibliothek Osnabrück | Universitätsbibliothek Passau | Universitätsbibliothek Vechta | Universitätsbibliothek Wuppertal | Vorarlberger Landesbibliothek | Universität Wien Bibliotheks- und Archivwesen | Zentral- und Hochschulbibliothek Luzern | Universitätsbibliothek St. Gallen | Zentralbibliothek Zürich

Sponsoring Light: Bundesministerium der Verteidigung | ifa (Institut für Auslandsbeziehungen), Bibliothek | Landesbibliothek Oldenburg | Ostbayerische Technische Hochschule Regensburg, Hochschulbibliothek | ZHAW Zürcher Hochschule für Angewandte Wissenschaften, Hochschulbibliothek

Mikrosponsoring: Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP) - Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit | Leibniz-Institut für Europäische Geschichte

Christian Lahusen (Prof. Dr.) ist Professor für Soziologie an der Universität Siegen. Zu seinen Forschungsschwerpunkten gehören die Europasoziologie, die politische Soziologie und die soziologische Theorie.

Karin Schittenhelm (Prof. Dr.) ist Professorin für Soziologie an der Universität Siegen. Zu ihren Forschungsschwerpunkten gehören die Migrations- und Asylforschung, die Bildungssoziologie sowie Methoden qualitativer Sozialforschung.

Stephanie Schneider (M.A.) ist wissenschaftliche Mitarbeiterin an der Universität Siegen. Ihre Forschungsinteressen bewegen sich an den Schnittstellen von Rechts- und Verwaltungssoziologie und (Flucht-)Migrationsforschung.

Christian Lahusen, Karin Schittenhelm, Stephanie Schneider

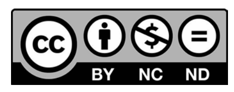
Europäische Asylpolitik und lokales Verwaltungshandeln

Zur Behördenpraxis in Deutschland und Schweden

[transcript]

Gefördert durch die Deutsche Forschungsgemeinschaft (DFG) – Projektnummer 172394079

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek
Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über http://dnb.d-nb.de abrufbar.



Erschienen 2022 im transcript Verlag, Bielefeld

Umschlaggestaltung: Kordula Röckenhaus, Bielefeld
Druck: Majuskel Medienproduktion GmbH, Wetzlar
Print-ISBN 978-3-8376-3330-6
PDF-ISBN 978-3-8394-3330-0
EPUB-ISBN 978-3-7328-3330-6
https://doi.org/10.14361/9783839433300
Buchreihen-ISSN: 2703-0024
Buchreihen-eISSN: 2703-0032

Gedruckt auf alterungsbeständigem Papier mit chlorfrei gebleichtem Zellstoff.
Besuchen Sie uns im Internet: *https://www.transcript-verlag.de*
Unsere aktuelle Vorschau finden Sie unter *www.transcript-verlag.de/vorschau-download*

Inhalt

1 Einleitung

Die Asylpolitik der Europäischen Union (EU) erhält seit einigen Jahren kontinuierlich eine hohe Aufmerksamkeit. Die dabei vielfach gebrauchte Rhetorik des Krisendiskurses ist fragwürdig, wurde sie doch häufig verwendet, um Fluchtmigration als besondere Herausforderung für die EU bis hin zur Bedrohung für die Mitgliedsstaaten zu postulieren (Chetail 2016a; Krzyzanowski/Triandafyllidou/Wodak 2018). Dabei hat die Zahl der in der EU ankommenden Asylsuchenden nach einem kurzfristigen Anstieg in den Jahren 2015 und 2016 deutlich abgenommen (Eurostat 2018) und war selbst in den Hochphasen gering im Vergleich zur Aufnahme von Geflüchteten in außereuropäischen Ländern, z. B. in Nachbarländern von Konfliktregionen (Gilbert 2015; Chetail 2016a). Die Verteilung von Geflüchteten innerhalb der EU, der Umgang mit den EU-Außengrenzen oder mit der innereuropäischen Migration ist jedoch nach wie vor ein Streitpunkt zwischen den Mitgliedsländern (und auch innerhalb derselben). Angesichts der ungleichen und nicht selten problematischen Bedingungen, die Geflüchtete vor und in Europa vorfinden, ist der Ruf nach einer koordinierten und mit internationalen Rechtsabkommen abgestimmten Asylpolitik der EU bis heute nicht abgeklungen (u. a. Guild 2016; Trauner 2016; Heldt 2018; Beirens 2020). Versuche, innerhalb der EU auf die Asylbehörden vor Ort und ihren Umgang mit Asylsuchenden einzuwirken, sind seit einigen Jahren in die Wege geleitet worden, gehen jedoch mit einer vergleichsweise geringen medialen Aufmerksamkeit einher.

Die EU hat mit der Entwicklung des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems (GEAS) den Versuch gemacht, die rechtlichen und politischen Weichen für ein koordiniertes Vorgehen bei der Behandlung von Asylanträgen zu schaffen. Nachdem es mit der Einführung des GEAS in der ersten Phase 1999 bis 2004 (Chetail 2016b: 11) zunächst darum ging, Mindeststandards einzuführen, hat die spätere Reform des GEAS in der zweiten Phase bis 2013 (Toscano 2013; Van de Peer 2016) weitere Schritte hin zu einer gemeinsamen Abstimmung und Koordination der Asylpolitik und der jeweiligen Asylverwaltungspraxis in die Wege geleitet

(Velluti 2014; Chetail 2016b). Mittlerweile liegen Entwürfe für erneute Reformen des GEAS vor (vgl. European Council 2021), die in den letzten Jahren eher noch Gegenstand von Diskussionen, kritischen Kommentaren und Auseinandersetzungen gewesen sind (Chetail 2016a, b; ECRE 2016; Ceccorulli 2018). Dies gilt auch für Vorschläge, die Zuständigkeiten für Asylanträge zwischen den Mitgliedsländern neu zu regeln (Groß 2017; Becker 2019: 62-65). Insofern arbeitet die EU seit Jahren an der Etablierung und Weiterentwicklung eines gemeinsamen Regelwerks des GEAS, das für das Verwaltungshandeln von Asylbehörden in den jeweiligen Mitgliedsländern richtungsweisend sein soll. Inwiefern es gelungen ist, solch gemeinsame Regelungen für die Asylpolitik der EU und verbindliche Standards für die Schutzgewährung in den Mitgliedsländern zu schaffen, stand wiederholt kritisch zur Diskussion (Velluti 2014; Chetail 2016b; Costello/Hancox 2016; Parusel 2017). Das Ziel, dass über Asylanträge EU-weit nach gemeinsamen Standards entschieden wird (Noll 2005; Visser 2014), gilt weithin als unerreicht (u. a. Pollet 2016; Parusel 2017; Beirens 2018: 12-13). Die insgesamt eher kritische Betrachtungsweise des GEAS führte auch dazu, dieses als Teil einer Implementierungsphase zu verstehen (Pollet 2016: 75), die noch unabgeschlossen ist. Handlungsbedarf wurde hier sowohl in einer Nachjustierung der Instrumente wie auch in der (besseren) Implementierung des bestehenden Regelwerks gesehen. Aus diesen Gründen richtete sich die Aufmerksamkeit der EU darauf, die finanziellen, organisatorischen und praktischen Voraussetzungen für eine stärkere Koordinierung und Vereinheitlichung der Verwaltungspraxis innerhalb der mitgliedstaatlichen Asylbehörden zu schaffen.

Vor diesem Hintergrund betrachten wir die Entwicklung und Umsetzung eines EU-weiten Schulungsprogramms für das Personal von Asylbehörden, das vom Europäischen Unterstützungsbüro für Asylfragen (dem *European Asylum Support Office*, EASO) aufgelegt worden ist. Es hat eine Abstimmung der Schutzgewährung in den mitgliedsstaatlichen Behörden und die Übereinstimmung der jeweiligen Praktiken mit geltendem europäischen und internationalen Recht zum Ziel (EASO 2014: 8). Unser Interesse gilt sowohl der Entwicklung und Beschaffenheit des Curriculums als Instrument zur Implementierung des GEAS als auch seiner Umsetzung in den mitgliedsstaatlichen Asylbehörden in Schweden und Deutschland. Damit untersuchen wir zwei Mitgliedsländer, denen innerhalb der EU einerseits mit Blick auf die verhältnismäßig hohe Anzahl der dort bearbeiteten Asylanträge, andererseits aufgrund ihrer Beteiligung an der Entwicklung und Umsetzung des GEAS eine besondere Bedeutung zugesprochen wird (s. u. a. Parusel 2014; Zaun 2016). Es wird sich im Weiteren außerdem zeigen, dass beide Mitgliedsländer, insbesondere aber Schweden, bei der Entwicklung des EU-weiten Schulungs-

programms für das Personal in Asylbehörden eine wichtige Rolle innehatten. Weiterhin fanden in den Asylbehörden bereits im Untersuchungszeitraum zu Beginn der 2010er Jahre – in Schweden umfangreicher und in Deutschland zumindest ansatzweise – erste nationale Kurse mit dem europäischen Schulungsprogramm statt (Schneider/Wottrich 2017).

Das vorliegende Buch stellt die Ergebnisse einer Untersuchung dar, die die transnationale Verwaltungskooperation zur Entwicklung des Instruments sowie die Vermittlung und Anwendung eines ›europäisierten‹ Wissens in den deutschen und schwedischen Asylbehörden – dem Bundesamt für Migration und Flüchtlinge und dem *Migrationsverket* – analysiert. Die für das Buch verwendeten Interview- und Beobachtungsdaten aus dem Zeitraum zwischen 2010 und 2014 ermöglichen eine empirische Analyse der mit dem ersten Reformversuch in der zweiten Phase des GEAS in die Wege geleiteten Schritte. Die Untersuchungsergebnisse resultieren aus dem Forschungsprojekt ›Auf dem Weg zu einem europäischen Asylverwaltungsfeld?‹, das im Rahmen der DFG-Forschergruppe ›Europäische Vergesellschaftungsprozesse. Horizontale Europäisierung zwischen nationalstaatlicher und globaler Vergesellschaftung‹ (FOR 1539) von 2012 bis 2019 durchgeführt wurde.[1]

Mit unserem Interesse an der transnationalen Verwaltungskooperation, die mit der Entwicklung und Umsetzung des europäischen Schulungsprogramms in den mitgliedsstaatlichen Asylbehörden einherging, beziehen wir uns auf das Regelwerk und die Praktiken des GEAS. Wegen seiner Komplexität, Unübersichtlichkeit und insbesondere auch wegen seiner Distanz gegenüber den von den Maßnahmen betroffenen Asylsuchenden wurde dieses bereits kritisch als ›migration apparatus‹ dargestellt (Feldman 2011: 13-17). Unsere Untersuchung berücksichtigt mit dem EU-weit bereitgestellten Schulungsprogramm ein Asylcurriculum, das sich an das Personal der mitgliedsstaatlichen Asylbehörden richtet (Visser 2014: 71), welches – häufig direkt im Kontakt mit Asylsuchenden – an der Durchführung von Asylverfahren oder an der Entscheidung über die Asylanträge beteiligt ist. Damit kann unsere Untersuchung auf einen gut entwickelten Forschungsstand aufbauen, denn das asymmetrische Verhältnis zwischen dem Behördenpersonal und den Asylsuchenden war wiederholt Thema der Asylforschung (Tri-

1 Als Instrument zur Umsetzung des GEAS stand das europäische Schulungsprogramm im Mittelpunkt der ersten Projektphase (2012-2015). Wir danken Jana Heine, Jacqueline Klesse und Kristina Wottrich, die als wissenschaftliche Mitarbeiterinnen an den Arbeiten dieser ersten Projektphase beteiligt waren. Erste Vorrecherchen und Experteninterviews wurden bereits vor Beginn der geförderten Projektarbeiten durchgeführt.

andafyllidou 2003; Jubany 2011), die sich vor allem mit den komplexen Interaktionsabläufen in Asylverfahren befasst hatte (Scheffer 2001; Jacquemet 2009; 2014). Besonders ergiebig sind Studien, die sich mit den dabei stattfindenden Kategorisierungen von Asylsuchenden vonseiten des Behördenpersonals (Jubany 2011; Johannesson 2012; Wikström/Johansson 2013) und den dafür relevanten Wissensvorräten (Probst 2012; Affolter 2017 und 2021; Schittenhelm/Schneider 2017) befassen und die die Bedingungen und Voraussetzungen der Entscheidungsfindung in Asylverfahren kritisch analysieren (Fassin/Kobelinsky 2012; Wettergren/Wikström 2014; Jubany 2017; Miaz 2017; Dahlvik 2018; Pörtner 2021).

Das vorliegende Buch baut auf diesem Erkenntnisstand auf und versucht, die im GEAS vereinbarte Veränderung der mitgliedsstaatlichen Verwaltungspraxis mittels gemeinsamer Wissensbestände zu untersuchen. Im Fokus steht das europäische Schulungsprogramm, das sich direkt auf die in Asylverfahren relevanten Arbeitsschritte bezieht, um mit der Vermittlung von Wissen, Methoden und Arbeitstechniken die Qualität solcher Verfahren zu verbessern und über Ländergrenzen hinweg zu harmonisieren (Visser 2014: 71-72). Dabei konzentriert sich unsere Untersuchung unter europa- und verwaltungssoziologischen Fragestellungen auf die Bedeutung dieses Instruments für eine Angleichung und Abstimmung der mitgliedsstaatlichen Behördenpraxis. Diese Fragestellung verspricht neue Erkenntnisse, denn die mitgliedsstaatlichen Asylverfahren sind in ihren einzelnen Arbeitsschritten bis heute durch die rechtlichen und administrativen Traditionen der jeweiligen Mitgliedsstaaten geprägt (u. a. Schneider/Wottrich 2017; European Migration Network 2021), die sich gegenüber den intendierten Veränderungen der lokalen Verwaltungspraxis auch als resistent erwiesen haben (Gill/Good 2019; Glorius et al. 2019; Servent/Zaun 2020). Damit ist zu klären, ob, auf welche Weise und bis zu welchem Ausmaß eine europäische Veränderung im Sinne einer Annäherung und Koordinierung der mitgliedsstaatlichen Verwaltungspraxis eingetreten ist, welche Faktoren bei der diagnostizierten Transformation bzw. Trägheit des lokalen Behördenhandelns zu identifizieren sind und welche Implikationen dies für die Entwicklung eines gemeinsamen, europäischen Verwaltungsfeldes hat.

Im Zentrum unseres Interesses steht die Frage, wie die Anforderungen der Schaffung eines gemeinsamen europäischen Asylsystems vor Ort, d. h. in den mitgliedsstaatlichen Behörden, wahrgenommen und mit Blick auf das konkrete Verwaltungshandeln in Asylverfahren wirksam werden. Uns interessieren also nicht in erster Linie die Entwicklung eines rechtlichen Rahmens und die politische Meinungsbildung auf europäischer Ebene, sondern vor allem die Frage, wie diese durch Zusammenarbeit und Austausch zwischen den Asylbehörden in die Praxis

der jeweiligen Länder überführt werden und schließlich für deren Asylverwaltungen bzw. für deren Umgang mit den Anträgen der Asylsuchenden eine Rolle spielen. Unter europasoziologischen Gesichtspunkten steht im Vordergrund, in welcher Weise das GEAS über die Inhalte und Vermittlungsschritte des europäischen Schulungsprogramms Einfluss auf die alltägliche Verwaltungspraxis hatte oder ob für diese Praxis in Asylbehörden auch andere aus nationalen Verwaltungstraditionen und politischen Präferenzen resultierende Voraussetzungen eine Rolle spielten. Darüber hinaus ist von Interesse, welche Folgen eine mehr oder weniger konsequente Umsetzung der Schulungsinhalte für Fragen der Schutzgewährung hat. An dieser Stelle geht es jedoch nicht allein um die Rahmenbedingungen, Verfahren und Praktiken, die für die jeweiligen mitgliedsstaatlichen Behörden zu beobachten waren. Die Deutung und Interpretation geltender Regeln sowie die Routinen und Strategien des Behördenpersonals können auf lokaler Ebene innerhalb nationaler Behörden divergieren und – je nach Spielraum, Vorgaben und Zwängen des in einer mitgliedsstaatlichen Behörde etablierten Verfahrens – Abweichungen und Besonderheiten aufweisen (Oomens et al. 2021). Angesichts der Debatten über die Reichweite, Effizienz und Beschaffenheit des GEAS leistet das Buch so am Beispiel des europäischen Schulungsprogramms eine über mehrere Ebenen und Akteure hinweg durchgeführte Analyse der Entwicklung und Umsetzung des GEAS.

Diese Untersuchung ist für eine europa- und verwaltungssoziologische Einordnung und Bewertung des GEAS sehr instruktiv. Allerdings kann eine solche Analyse dem GEAS nicht in seiner Gänze gerecht werden, zeichnet sich das europäische Asylsystem doch durch ein hohes Maß an Komplexität, Widersprüchlichkeit und Krisenanfälligkeit aus. Das Schulungsprogramm übernimmt in diesem Kontext nur eine sehr spezifische Rolle, deren Bedeutung aber von der Berücksichtigung der genannten Widersprüche abhängt. So ist es sein Ziel, über Wissensvermittlung und Schulung auf Asylverfahren und die Praxis der Schutzgewährung Einfluss zu nehmen. Allerdings sind seit der Einführung dieser durch das EASO koordinierten Schulungen zahlreiche Änderungen des Asylrechts eingetreten. Vor allem sind Maßnahmen ergriffen worden, die eine Schutzgewährung über reguläre Asylverfahren prinzipiell weiter einschränken. Während das von uns untersuchte Programm einer EU-weiten Angleichung der Asylverfahren und einer Verbesserung ihrer Qualität und Übereinstimmung mit internationalem Recht dient, hat die EU den Zugang zu ebendiesen Verfahren in den letzten Jahren deutlich erschwert. So wurde beispielsweise mit der Einführung von sicheren Herkunfts- und Drittstaaten, die zudem in den Mitgliedsstaaten nicht einheitlich festgelegt wurden (Engelmann 2014), die Möglichkeit geschaffen, Asylsuchende

ohne individuelle Einzelfallprüfung nach den Standards des Regelwerks abzulehnen (AIDA 2017). Damit ist das GEAS von widersprüchlichen Entwicklungen gekennzeichnet, denn mit den Reformen gingen verbesserte Standards für Asylverfahren und eine stärkere Berücksichtigung der besonderen Bedingungen vulnerabler Gruppen ebenso einher wie eine rechtlich-administrative Legitimation von Schnellverfahren ohne eingehende Prüfung (Costella/Hancox 2016). Das europäische Schulungsprogramm, dessen Wirkungskraft unsere Untersuchung analysiert, betrifft folglich reguläre Verfahren, die im gleichen Zeitraum verbessert und zugleich schwerer zugänglich wurden.

Diese widersprüchlichen Entwicklungen werden durch ein strukturelles Spannungsverhältnis verstärkt, das im GEAS selbst angelegt ist. Zum einen beruht die EU auf einer Aufhebung interner Grenzen und sieht eine Kooperation der Mitgliedsstaaten in zentralen wirtschaftlichen, sozialen und politisch-rechtlichen Angelegenheiten vor. Zum anderen aber bleibt die Schutzgewährung gegenüber Geflüchteten, wenn auch im Rahmen eines EU-weiten Regelwerks, die Aufgabe der einzelnen Mitgliedsstaaten (Guild 2006; Archibugi, Cellini/Vitiello 2021). Die EU etabliert zwar weitreichende Bewegungsfreiheiten für die Bürgerinnen und Bürger, hält aber nationale Grenzen aufrecht, wenn es um die Zuständigkeiten für die Asylsachbearbeitung und die Geltung der Schutzgewährung geht. Um die Zuständigkeit zwischen den Mitgliedsstaaten zu regeln und eine innereuropäische Mobilität von Geflüchteten zu verhindern, ist das Dublin-System bis heute eine wichtige Säule des GEAS geblieben. Des Weiteren gelten zwar ablehnende Entscheidungen EU-weit, anerkennende Entscheidungen und der damit verbundene Schutzstatus aber besitzen nur in dem Mitgliedsland Geltung, das für das Asylverfahren zuständig war (Guild 2006). Das im GEAS eingeschriebene Ziel einer europäischen Vergemeinschaftung des Asylrechts wird also durch die Souveränitätsansprüche der Mitgliedsländer deutlich beschnitten. Hier manifestiert sich ein Spannungsverhältnis zwischen unterschiedlichen Kräften, denn die EU-Kommission und das EASO sind an einer gemeinsamen Aufgabenerfüllung und Implementation interessiert (Tsourdis 2020), während die Mitgliedsstaaten durch ihre divergierenden Interessen ein stärker integriertes und koordiniertes Vorgehen blockieren (Schilde/Goodman 2021). Die EU hat zwar mit der Überführung des EASO in die Asylagentur der Europäischen Union (*European Union Agency for Asylum*, EUAA) Anfang 2022 ihre Absicht untermauert, die mitgliedstaatliche Asylverfahrenspraxis verstärkt zu koordinieren und zu vereinheitlichen (Verordnung (EU) 2021/2303), aber ihre Zugriffsrechte bleiben trotz der Zuweisung neuer Kompetenzen an die EUAA begrenzt. Letztendlich wird die Zuständigkeit der Mitgliedsstaaten für die Asylverfahren nicht selbst in Frage gestellt.

Diese Widersprüchlichkeiten und Spannungsverhältnisse sind dem gemeinsamen europäischen Asylsystem strukturell eingeschrieben. Sie sind für die Krisenanfälligkeit verantwortlich, die der europäischen Asylpolitik im Bereich der Schutzgewährung an Geflüchtete seit Anbeginn zu attestieren ist (Bendel/Servent 2017; Trauner 2020). Diese latente Krise ist Mitte der 2010er Jahre offen zutage getreten, als sich die EU und ihre Mitgliedsländer als unfähig erwiesen, auf die steigende Zahl der vor Krieg, Vertreibung und Armut Flüchtenden im Sinne ihrer eigenen humanitären und politischen Ansprüche zu reagieren. Mit diesen Widersprüchlichkeiten und Spannungsverhältnissen sind wir folglich auch während unserer eigenen Untersuchungen immer wieder konfrontiert worden. Die Entwicklung und Implementierung des europäischen Schulungsprogramms waren nämlich von den unterschiedlichen Anforderungen und widerstrebenden Kräften geprägt. Deshalb haben wir auf allen Handlungsebenen – bei der Entwicklung der Module, den Schulungsmaßnahmen und der Aneignung durch das Behördenpersonal – ein spannungsreiches Verhältnis von europäischer Vergemeinschaftung und nationaler Souveränität, humanitärer und restriktiver Schutzgewährung beobachten können.

Das vorliegende Buch setzt sich zum Ziel, die administrative Wirklichkeit des GEAS in ihrer inneren Ambivalenz und Widersprüchlichkeit nachzuzeichnen und zu untersuchen. Es soll Einblicke in die Möglichkeiten und Grenzen einer europäischen Harmonisierung und Koordinierung nationaler Asylverwaltungen eröffnen und damit auch die europa- und verwaltungssoziologische Debatte über die Struktur eines europäischen Verwaltungsraums befruchten. Zu diesem Zweck wenden wir uns zunächst den theoretischen Grundlagen einer Soziologie des behördlichen Handelns zu (Kapitel 2), wobei wir einen feldtheoretischen Ansatz für eine soziologische Analyse der Bürokratisierung Europas mit einem Blick auf die Besonderheiten der Asylverwaltung zur Diskussion stellen. Wir schlagen in diesem Zusammenhang eine analytische Unterscheidung verschiedener Modi einer Europäisierung vor, darunter eine Europäisierung qua Wissen, die wir als ›weiche Europäisierung‹ verstehen. Unser Blick richtet sich dann auf die Etablierung des GEAS sowie auf eine grenzüberschreitende Verwaltungskooperation mit ihren rechtlichen Grundlagen und Instrumenten im Rahmen einer europäischen Asylpolitik (Kapitel 3). Unsere empirische Analyse befasst sich anschließend mit dem europäischen Schulungsprogramm, das wir als Instrument des GEAS verstehen und hinsichtlich einer Europäisierung qua Wissen untersuchen (Kapitel 4). Im Rahmen einer prozessrekonstruierenden Fallanalyse richtet sich unser Blick auf die Entwicklung und Umsetzung eines ausgewählten Moduls (›Beweiswürdigung‹/›*Evidence Assessment*‹), das – wie wir im Weiteren ausführen – für die Entscheidungsfindung über Asylanträge eine zentrale Rolle spielt. Dabei wird sich zeigen, dass

das vermittelte Wissen in den nationalen Asylbehörden, d. h. auf dem *street level* der alltäglichen Behördenpraxis, eine selektive Aneignung erfährt, die der Logik des behördlichen Handelns und den Arbeitsbedingungen des Behördenpersonals geschuldet ist. Auf der Basis dieser Ergebnisse beschäftigen wir uns dann mit der lokalen Behördenpraxis in den deutschen und schwedischen Asylbehörden (Kapitel 5). Auch wenn Unterschiede zwischen den beiden Asylbehörden zu erwarten waren, so richtete sich unser Interesse bei den Feldforschungen darauf, inwiefern eine Europäisierung der behördlichen Praxis zu beobachten war und welche Modi der Europäisierung dabei eine Rolle spielten. Unsere abschließenden Überlegungen zu einer partiellen Europäisierung des Verwaltungshandelns führen zu einer Bestätigung eines Eigensinns der lokalen Verwaltungspraxis. Damit soll nicht behauptet werden, dass das jeweilige Behördenpersonal über eine Handlungsmacht im Sinne einer Ausgestaltung des europäischen Asylrechts verfügt, womit es die mitgliedsstaatliche Praxis der Schutzgewährung maßgeblich prägen würde. Vielmehr geht es darum, die behördliche Praxis mit ihren strukturellen Zwängen und Rahmenbedingungen in den Mittelpunkt des Interesses zu rücken, um die spezifischen Eigenlogiken und Spannungsverhältnisse aufzuzeigen, die – wie wir in unseren abschließenden Überlegungen darlegen – für die Asylverwaltung eine maßgebliche Rolle spielen (Kapitel 6). Die Methoden der empirischen Untersuchung sowie deren methodologische Grundlagen werden in Appendix I (Kapitel 7) detaillierter dargelegt; Appendix II bietet eine Übersicht über die vorliegenden Daten.

2 Theoretische Grundlagen einer Soziologie behördlichen Handelns in Europa

Die Etablierung des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems (GEAS) wirft eine Reihe von soziologisch relevanten Fragen auf, die der empirischen und theoretischen Erörterung bedürfen. Welche Folgen hat das GEAS für das Verwaltungshandeln in den Mitgliedsländern? Welche Dynamiken sind für den Vollzug des GEAS auf dem *street level* kennzeichnend? Und lässt sich überhaupt von der Entwicklung eines koordinierten Verwaltungshandelns, gar von einem europäischen Verwaltungsraum sprechen?

Für die Europäische Union sind diese Fragen politisch und administrativ unmittelbar relevant. Denn von der Verwirklichung eines GEAS mit einem einheitlichen Asylverfahren und einem einheitlichen Rechtsstatus sind die Regierungen und EU-Institutionen noch weit entfernt (Europäische Kommission 2009: 8f.; Europäische Kommission 2016: 2f.; Europäische Kommission 2020). Bei der Prüfung der Asylanträge wenden Asylsachbearbeitende die in den europäischen Rechtsinstrumenten festgelegten Kriterien und Konzepte an, doch aufgrund länderspezifischer Auslegungs- und Auffassungsmuster kommen sie zu unterschiedlichen Entscheidungen (Bast 2014; Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration 2015; Tsourdi 2021). Die Brisanz abgelehnter Asylanträge wird dadurch erhöht, dass den Asylsuchenden nur in einem Land der EU gestattet wird, Schutz zu suchen – in der Regel in dem, über das sie Zutritt zum EU-Raum erlangt haben. Dementsprechend fordern neben den EU-Institutionen auch die thematisch engagierten Nichtregierungsorganisationen (NGOs), dass eine weitere rechtliche Harmonisierung unbedingt von einer praktischen Verwaltungskooperation begleitet werden muss, bei deren Gestaltung sie eine aktive Mitwirkung beanspruchen (Europäische Kommission 2008: 2; Bendel 2013: 22; ECRE et al. 2014). Der Abbau von qualitativen Ungleichheiten in der Asylpraxis zwischen den europäischen Staaten sowie die Stärkung des Flüchtlingsschutzes sind erklärte Ziele dieser Akteure. In diesem Problemzusammenhang gewinnt die

transnationale Verwaltungskooperation eine strategische Bedeutung. Dem Austausch von Informationen und Erfahrungen zwischen Behörden und der Konzeption gemeinsamer Lösungsansätze wird vonseiten der EU eine immer größere Bedeutung bei der Schaffung eines integrierten, auf gemeinsamen Verfahrensweisen aufbauenden Asylraums zugesprochen. Dieser soll durch humane, effiziente und faire Asylverfahren gekennzeichnet sein (Europäische Kommission 2016: 5f.). Gleichzeitig stehen die Externalisierung von Grenzkontrollen und Aufgaben der Schutzgewährung, eine (zunehmend) restriktive Grenzpolitik an den Außengrenzen und eine effektive Rückführungspolitik im Fokus der Bemühungen. Auch diese basieren auf einer stärkeren Verschränkung und Verzahnung mitgliedstaatlicher Verwaltungspraktiken, die nach den Vorschlägen zu einem neuen Migrations- und Asylpaket häufiger über Verordnungen als über Richtlinien durchgesetzt werden sollen (Guild 2016; Europäische Kommission 2020; Tsourdi 2020b). In der Folge wurde das EASO im Januar 2022 zu einer vollwertigen Agentur (*European Union Agency for Asyl*, EUAA) ausgebaut und mit einem weitergehenden Mandat ausgestattet (Verordnung (EU) 2021/2303).

Doch gelingt diese von der EU angestrebte Konvergenz oder Harmonisierung der Verfahrenspraxis auf der behördlichen Arbeitsebene? Diese Frage kann nur eine Analyse beantworten, die das konkrete Verwaltungshandeln auf dem *street level* ins Visier nimmt. Unsere Untersuchung geht dabei mit einem feldtheoretischen Ansatz vor (siehe 2.1.2). In feldtheoretischer Hinsicht muss geklärt werden, ob auf Grundlage der europäischen Rahmensetzungen (Rechtsakte und Maßnahmen der Verwaltungskooperation) und der diesbezüglichen Veränderungsanstöße lokaler Behördenpraktiken ein vernetztes europäisches Verwaltungsfeld entsteht, das – bei aller Konflikthaftigkeit – durch gemeinsame Problemdeutungen und Wissensbestände, Standards und Regeln, Kontakt- und Handlungsmuster gekennzeichnet ist.

Diese Themenstellung wirft konzeptionelle und theoretische Fragen auf, die es zunächst zu beantworten gilt. Zum einen gilt es zu klären, was mit einer möglichen ›Europäisierung‹ behördlichen Handelns und der Genese eines europäischen Verwaltungsraums gemeint ist und welche Implikationen dies für unser Verständnis von Staatlichkeit in Europa in sich birgt. Zum anderen muss erörtert werden, welche Strukturmerkmale und Eigendynamiken der *street level bureaucracy* zuzusprechen sind und in welchem Ausmaß und auf welche Weise Verwaltungshandeln innerhalb des GEAS neu aufgestellt und rekonfiguriert wird. In dieser Hinsicht ergeben sich Fragen, die auf der Makro- und Mikroebene bürokratisch konstituierter Staatlichkeit angesiedelt sind. Zu diesen Zwecken soll der jeweilige Forschungsstand referiert und mit Bezug auf die eigenen Frage- und Problemstellungen weiterentwickelt werden.

2.1 AUF DEM WEG ZU EINEM EUROPÄISCHEN VERWALTUNGSFELD? EINE THEORETISCHE VERORTUNG

Klärungsbedarf besteht zunächst bei der Frage danach, ob und warum es zur Veränderung nationalstaatlicher Verwaltungen innerhalb eines europäischen Rechtsrahmens kommt. Die Etablierung des GEAS durch die Mitgliedsländer und EU-Institutionen legt zwar nahe, dass diese Veränderungen politisch gewollt sind. Allerdings ist bereits deutlich geworden, dass das Ausmaß und die Art der Veränderungen nicht der gewünschten Finalität entsprechen und dass es zu nicht immer beabsichtigten Folgewirkungen kommt. Damit gilt es zunächst, die vorliegenden Befunde zur Entwicklung des europäischen Verwaltungsraums zusammenzutragen und das Warum der genannten Dynamiken zu erörtern.

2.1.1 Forschungsbefunde und -desiderate

Die Erforschung des europäischen Verwaltungsfeldes ist innerhalb der Soziologie vernachlässigt worden. Das Thema wurde vor allem der Verwaltungs-, der Rechts- und der Politikwissenschaft überlassen, obschon auch hier kein konsistentes Forschungsfeld auszumachen ist. Dennoch lassen sich Debatten und Befunde identifizieren, die für eine soziologische Forschungsagenda wichtige Anknüpfungspunkte bieten. Im Allgemeinen ist die weitläufige Debatte zur Verrechtlichung Europas von Bedeutung, allerdings wird deutlich werden, dass sich diese Befunde nicht unmittelbar auf das Untersuchungsfeld übertragen lassen. Im Wesentlichen lassen sich zwei Stränge benennen, die direktere Anknüpfungspunkte bieten: die politikwissenschaftlichen Studien zur Europäisierung von Politikfeldern und die rechts- sowie verwaltungswissenschaftlichen Analysen der Verwaltungskooperation. Hinzu kommen soziologische Referenzstudien zur Bürokratisierung Europas.

Ein erster politikwissenschaftlicher Forschungsstrang beschäftigt sich mit der Institutionalisierung des europäischen Asylpolitikfelds (Lavenex 2001; Müller-Graff/Repasi 2017; Zaun 2017). Für eine Untersuchung der Bürokratisierung Europas ist diese Forschungsrichtung insofern von Interesse, als die politisch-rechtliche Regulierung asylpolitischer Themen auf europäischer Ebene eine Voraussetzung für die Entwicklung eines europäischen Asylverwaltungsfeldes ist. So müssen sich heute alle Asylbehörden in der EU in ihrem Handeln bei der Durchführung von Asylverfahren auf die im Rahmen europäischer Rechtsetzungsverfahren verabschiedeten Instrumente beziehen (Tomei 2001: 106; Bast 2014; Glorius et al. 2019). Hinzu kommt, dass die politikwissenschaftliche Forschung Strukturen

und Prozesse der Europäisierung eingehend erörtert und untersucht hat (Knill/Lehmkuhl 2000; Featherstone/Radaelli 2003; Börzel 2005), womit sie konzeptionelle Grundlagen für die vorliegende Untersuchung liefert. Vor allem ging es um die Untersuchung der Bedingungen und Formen einer Veränderung nationaler Politikfelder und *policies* innerhalb des von der EU gesetzten institutionellen und rechtlichen Rahmens.

Der in diesem Zusammenhang genutzte Begriff der Europäisierung wird definiert als »Processes of (a) construction, (b) diffusion, and (c) institutionalization of formal and informal rules, procedures, policy paradigms, styles, ›ways of doing things‹, and shared beliefs and norms which first defined and consolidated in the making of EU public policy and politics and then incorporated in the logic of domestic discourse, identities, political structures, and public policies« (Radaelli 2003a: 30). Folgen wir der Idee der EU als Mehrebenensystem (Marks et al. 1996; Bache/Flinders 2004), so meint Europäisierung einen Prozess der politischen Willensbildung und Entscheidungsfindung auf mehreren Governance-Ebenen, in dem beide wechselseitig (›vertikal‹) miteinander verbunden sind (Kohler-Koch 2000: 16ff.). Damit lassen sich nationale Einflüsse auf die europäische Ebene (Bottom-up-Ansätze) wie auch Wirkungen von der europäischen auf die nationale Ebene (Top-down-Ansätze) untersuchen. Ferner zeigt sich, dass Europäisierung nicht nur vertikal als wechselseitige Beeinflussung der lokalen, nationalen oder europäischen Governance-Ebenen gedacht werden kann. Relevant ist auch die ›horizontale‹ Verzahnung von Themen, Interessen und Ideen zwischen den Mitgliedsländern (Radaelli 2003a). Vor allem die Beiträge zur horizontalen Europäisierung (Knill/Lehmkuhl 1999; Bulmer/Radaelli 2004) zeigen, dass der institutionelle Rahmen der EU den Austausch von Informationen und *good practices* beflügelt und damit Möglichkeiten einer Annäherung von Problemdefinitionen, Wissensbeständen oder Praktiken politischer Akteure über die nationalstaatlichen Grenzen hinweg bietet (Radaelli 2004b: 22; auch Sommermann 2015).

Die politikwissenschaftliche Forschung hat jedoch rasch deutlich gemacht, dass von einer Konvergenz nicht notwendigerweise ausgegangen werden kann. Zunächst wurde herausgearbeitet, dass zwischenstaatlicher und transnationaler Austausch nicht per se Prozesse der Kooperation und Nachahmung stärkt: »it also promotes diversity and competition« (Radaelli 2003b: 8). Er kann somit einer Konvergenz entgegenstehen. Darüber hinaus sind nationale Trägheiten und Pfadabhängigkeiten in Rechnung zu stellen. Tatsächlich wirkt sich europäische Politik nicht gleichmäßig auf die Mitgliedsländer aus; vielmehr ist von einem »differential impact of Europe« (Radaelli 2004a: 5) zu sprechen, der einer Gruppenbildung zuarbeitet, insofern es zur »clustered convergence« (Börzel 2005: 61) zwischen Ländern kommt, die aufgrund struktureller Gemeinsamkeiten ähnliche

Reaktionen auf Europäisierungsprozesse zeigen (Héritier et al. 2001; Radaelli 2004a; Schmidt/Radaelli 2004; Bulmer/Padgett 2005; Bulmer 2008; Knill et al. 2009). Die politikwissenschaftliche Forschung hat diesen markanten Befund − der Logik von Mehrebenensystemen folgend − durch einen »misfit« (Börzel 1999) zwischen europäischen und nationalen Politiken und politischen Institutionen zu erklären versucht (vgl. auch Risse et al. 2001). Andere Autoren fügen hinzu, dass es trotz des *misfit* dennoch zu gemeinsamen Willensbildungs- und Lernprozessen kommen kann, vor allem auf Politikfeldern, in denen Maßnahmen freiwilliger Kooperation und Selbstverpflichtungen (*soft-law*) eine Rolle spielen (Trubek/Trubek 2005). Europäisierung erfolgt hier durch eine kognitive oder normative Veränderung nationaler Problemdeutungen, Politikideen und Lösungsrepertoires (Knill/Lehmkuhl 1999 und 2000; Héritier/Knill 2001; Radaelli 2003a), die eine Grundlage für »major policy change« (Radaelli 2003a: 43) sein können.

Diese Forschungsdebatte interessiert sich primär für *policies* und damit für den Prozess der legislativen Willensbildung und Entscheidungsfindung. Der administrative Vollzug und die Verwaltungswirklichkeit spielten in diesen Erörterungen eine eher sekundäre Rolle. Studien haben sich mit den Folgen der europäischen Asylpolitik für die mitgliedsstaatliche Politik befasst (Lavenex 2001 und 2008), unter anderem auch in Bezug auf die Bereitschaft, Schutz zu gewähren oder zu versagen (Toshkov/de Haan 2013). Gleichzeitig wurden auch Implementationsdefizite als generelles Problem bereits früh thematisiert (Duina 1997; Falkner et al. 2007; Panke 2007). Die Verwaltungspraxis rückte aber erst allmählich in den Fokus der Europäisierungsdebatte, wobei es hier vor allem um die generelle Debatte über die Europäisierung nationaler Verwaltungen insgesamt ging – und damit auch um die Frage nach der Entwicklung eines europäischen Verwaltungsraums (Olsen 2003; Hofmann 2008; Heidbreder 2011). Im Bereich des Asyls geriet die Verwaltungspraxis vor allem durch die Krise des europäischen Asylsystems in der zweiten Hälfte der 2010er Jahre verstärkt in den Fokus der Forschung, weil die steigende Zahl der Geflüchteten die bestehenden Inkonsistenzen, Widersprüche und Konflikte zwischen den behördlichen Realitäten der Mitgliedsländer offener noch als zuvor in den Fokus rückte (Gill/Good 2019; Glorius et al. 2019; Tsourdi 2020a; Servent/Zaun 2020). Die Widersprüche und Konflikte, die im GEAS auf politischer und administrativer Ebene seit Anbeginn angelegt sind, verdeutlichen, dass das Gemeinsame Europäische Asylsystem mehr verspricht, als es hält. Asylpolitik, -recht und -verwaltungen haben sich nicht in allen Ländern gleichermaßen als eigenständige Bereiche institutionalisiert. In diesem Zusammenhang beziehen sich die Klagen über eine unzureichende Verwirklichung des GEAS vor allem auf die unzureichende Entwicklung einer administrativen Infrastruktur (Aufnahme-

einrichtungen, Asylbehörden, gerichtliche Kontrollinstanzen etc.) in allen Mitgliedsländern (Tsourdi 2015; Parusel 2017; Beirens 2020). Hinzu kommt, dass das GEAS als Flickenteppich punktueller Maßnahmen und Organe verstanden werden muss (Dreyer-Plum 2019; Servent/Zaun 2020). Manche Bereiche, insbesondere diejenigen, die Migration zu kontrollieren suchen, können als weit entwickelt gelten (bspw. die gemeinsame Visapolitik, die elektronische Erfassung von Fingerabdrücken, das Dublin-Verfahren), andere Bereiche als unterentwickelt (bspw. gleichwertige Asylverfahren, gemeinsame Zuwanderungs- und Integrationspolitiken, Unterbringung und soziale Sicherungssysteme). Darüber hinaus war die Entwicklung dieses Politikfeldes von Interessen- und Wertekonflikten geprägt, die sich im Spannungsfeld zwischen innerer Sicherheit (Bosswick 2000; Guiraudon 2000; Huysmans 2000; Bigo 2001; Lavenex 2001) und einem restriktiven, kontrollorientierten Ansatz (Bendel 2005; Sterkx 2009) einerseits, und einem auf die Belange des Menschenrechts- und Flüchtlingsschutzes orientierten Ansatz (Matera 2014; Wijnkoop 2014) andererseits verorten lassen. Für die Entwicklung des GEAS ist es dabei kennzeichnend, dass die politischen und administrativen Unterschiede beim Umgang der Mitgliedsländer mit Geflüchteten die Diskussionen und Verhandlungen innerhalb der EU maßgeblich beeinflusst haben (Zaun 2019). Der europäische Referenzrahmen institutionalisiert folglich Schieflagen, Brüche und Konflikte, die sich aus der politischen, rechtlichen und administrativen Realität der Mitgliedsländer speisen.

Diese Befunde belegen, dass die administrativen Gegebenheiten einen nicht unwesentlichen Einfluss auf die Entwicklung der europäischen Asylpolitik ausgeübt haben. Damit stellt sich aber auch die Frage, was wir über den europäischen Verwaltungsraum und die Strukturen und Prozesse einer Europäisierung der mitgliedsstaatlichen Verwaltungen und ihrer Praxis wissen. Beiträge zur Beantwortung dieser Fragen liefern verwaltungs- und politikwissenschaftliche Studien, die sich mit der europäischen Verwaltungskooperation und der Formierung eines europäischen Verwaltungsraums befassen. In dieser Hinsicht lassen sich zwei für unsere Fragestellung relevante Forschungsstränge identifizieren. Ein erster Strang der Forschung greift die bereits behandelte Debatte zur Etablierung des GEAS auf. Entsprechende Beiträge betonen die Konsequenzen der rechtlichen Integration Europas, denn die Verwirklichung des Binnenmarktes wirkte sich unmittelbar auf das nationale Verwaltungshandeln aus (Sommer 2003; Harings 2005; Vogt 2005; Wettner 2005; Heußner 2007). Insbesondere galten die Abschaffung der Binnengrenzkontrollen und die damit zusammenfallende Forderung nach Ausgleichsmaßnahmen als wichtige Ursachen für transnationale Behördenkooperation im Asylbereich (vgl. Baldwin-Edwards/Schain 1994; Taschner 1997; Marinho/Heinonen 1998). In diesem Sinne führten das Schengener Abkommen und die Politik

der offenen Grenzen zur Etablierung des Dublin-Systems und somit zur zwischenstaatlich koordinierten Regulierung von Mobilität aus Drittstaaten. Die Harmonisierung des Verwaltungshandelns und die Förderung der Verwaltungskooperation rückten seitdem in den Mittelpunkt des Interesses der Europäischen Union.

Die verwaltungs- und politikwissenschaftliche Forschung hat diese Thematik aufgegriffen und danach gefragt, ob es in diesem Zusammenhang – und auch über den engen Bereich der europäischen Asylpolitik hinaus – zur Etablierung eines »europäischen Verwaltungsbundes« (Schmidt-Aßmann 2005: 2) oder eines »europäischen Verwaltungsraums« (Siedentopf 2004; Goetz 2006; Hofmann 2008) kommt. Einzelne gingen davon aus, dass es im Zuge der ökonomischen und politischen Integration Europas zwangsläufig zu einer Konvergenz öffentlicher Verwaltungen aller Mitgliedsstaaten und in diesem Zuge dann auch zu einem einheitlichen Verwaltungsraum kommen müsse (Torma 2011). Die Forschungsbefunde allerdings zeichnen ein weniger prägnantes Bild. Trotz anhaltender Bemühungen der EU bleibt es bei einer hohen Diversität nationalstaatlicher Verwaltungsstrukturen und -kulturen. Letztere passen sich nur differenziell dem rechtlichen und institutionellen Rahmen der EU an und entwickeln auch nur aufgaben- und bereichsspezifische Formen der grenzüberschreitenden Verwaltungskooperation (Olsen 2003; Sotiropoulos 2004; Dussauge 2005). Diese differenzielle Europäisierung wird durch eine Reihe von Faktoren erklärt, unter ihnen die geografische Lage, die sozioökonomische Situation, die administrativen Funktions- und Entwicklungsbedarfe und bestehende Verwaltungskulturen (Beck 2021: 148ff.).

Dennoch argumentieren diese Studien, dass es der EU durchaus gelungen sei, die bestehende Diversität nationalstaatlicher Verwaltungen über eine Reihe von Instrumenten vertikal und horizontal zu verzahnen – unter ihnen gemeinsame Rechtsstandards, Programme der freiwilligen Koordinierung, interinstitutionelle Steuerungsorgane und Vollzugsagenturen (Heidbreder 2011). Einen Effekt scheinen diese rechtlichen und institutionellen Mechanismen auch deshalb zu haben, weil sie die mitgliedsstaatlichen Verwaltungen über Programme der organisatorischen, personellen und informationellen Unterstützung befähigen, ihre Funktionsweise – im Sinne der europäischen Vorgaben und Ziele – zu verbessern (Trondal/Peters 2015). Hinzu kommt, dass nationale Verwaltungen stärker miteinander interagieren und kooperieren müssen (Hofmann 2008; Beck 2021). Solche Kooperationsformen setzen nicht nur organisatorische Anpassung in den mitgliedsstaatlichen Verwaltungen voraus, sondern bedingen auch einen Informations- und Erfahrungsaustausch, der zu weiteren Veränderungen der Verwaltungspraxis führt (Sommermann 2015).

Diese verwaltungs- und politikwissenschaftlichen Studien unterstreichen also, dass die EU einen ›europäischen Verwaltungsraum‹ etabliert hat, der die Heterogenität nationaler Verwaltungssysteme zwar nicht aufhebt, aber in einen rechtlichen und institutionellen Rahmen einbindet, durch den es zu einer partiellen Rekonfiguration des Verwaltungshandelns kommt (Olsen 2003; Hoffmann 2008; Heidbreder 2011; Beck 2021). An dieser Stelle nun setzt die verwaltungssoziologische Forschung an, da sie sich dezidiert für die Restrukturierung mitgliedsstaatlicher Bürokratien auf der personellen und arbeitspraktischen Ebene interessiert. Zunächst ist auf personelle Verflechtungen innerhalb grenzüberschreitender Arbeitszusammenhänge auf der zwischenstaatlichen und supranationalen Ebene hingewiesen worden. Als förderlich erweist sich hierbei die Vielzahl an formalisierten Organen (Agenturen, Lenkungsgremien, Ausschüsse), projektförmigen Maßnahmen (Amtshilfen, Konferenzen, Schulungsprogramme etc.), elektronisch gestützten Plattformen des Informations- und Erfahrungsaustausches oder informellen Kontaktnetzwerken. Die Literatur sieht einen deutlichen Prozess der Gruppen- und Gemeinschaftsbildung am Werk, denn vielen dieser Ausschüsse und Gremien ist ein konsensfördernder Diskursstil zu eigen (Bach 2008: 119). Diese Vergemeinschaftung ist vor allem auf der politischen und administrativen Leitungsebene beobachtet worden, weshalb die Etablierung der Europäischen Union als ein Elitenprojekt verstanden wird (Haller 2009). Für die EU kennzeichnend sind eine eigene ›EU-Beamtenschaft‹ (Haller 2009: 146-162) oder ›Fusionsbürokratie‹ (Bach 1999; Wessels 2003) sowie ausdifferenzierte ›Netzwerke-Bürokratien‹ (Bach 2008), die Beamtinnen und Beamte auf supranationaler und nationaler Ebene zusammenbringen und diese als Zugpferde oder Scharniere der europäischen Integration etablieren. Hinzu kommt, dass diese Eliten mit den nationalen Verwaltungsapparaten eng verschränkt sind. Denn neben den Beamtinnen und Beamten der Europäischen Kommission und den in Brüssel aktiven *Think Tanks* und Lobbygruppen wirken auch Beschäftigte der nationalen Behörden in den vielen Agenturen, Ausschüssen und Anhörungen mit, bei denen es oft um die Vorbereitung oder Durchführung von EU-Rechtsakten geht (etwa im Asylbereich, Tomei 2001: 103). Gleichzeitig wächst eine ›Stellvertreterbürokratie‹ innerhalb der Mitgliedsländer, die mit der Umsetzung des europäischen *acquis communautaire* betraut ist und entsprechende Arbeitskontakte und Loyalitäten entwickelt (Haller 2009, S. 235ff.).

Doch nicht nur Spitzenbeamtinnen und -beamte gelten als Akteure der Etablierung eines bürokratischen Feldes innerhalb der Europäischen Union. Die Forschung verweist auch auf Arbeitsstrukturen zwischen den nationalen Asylbehörden, die sich u. a. in der Institutionalisierung interadministrativer Netzwerke, dem

Austausch von Personal und Informationen sowie operativen Maßnahmen materialisieren (Bartels 1996; Tomei 2000, 2001; Byrne et al. 2004; Ette/Kreienbrink 2008; Thym 2010: 377; Tsourdi/Bruycker 2016; Tsourdi 2020b). Wie wir im folgenden Kapitel ausführen werden, spielen in diesem Zusammenhang nicht nur mitgliedsstaatliche Behörden und zwischenstaatliche Abstimmungsgremien eine wichtige Rolle. Mit der Etablierung des *European Asylum Support Office* (EASO), das im Jahre 2011 seine Arbeit aufnahm, wurde ein Akteur geschaffen, der sich dezidiert um die Kooperation der nationalen Asylverwaltungen und die Vereinheitlichung der Verwaltungspraxis bemüht (Schneider/Nieswandt 2018; Tsourdi 2020b).

Die Praktiken der grenzüberschreitenden Kooperation gehen aber nicht allein auf europäische Verordnungen und Richtlinien zurück. Zum Teil sind die Eigeninteressen der asyl- bzw. migrationsspezifischen Verwaltungen in den Mitgliedsländern hierfür mindestens ebenso entscheidend, gilt es diesen Akteuren zufolge doch, den eigenen Handlungsspielraum durch den Aus- und Aufbau transnationaler Behördenkooperation und kontinuierlicher Kontakte zur EU-Ebene zu erhöhen (Tomei 2000: 386f.). Zum Teil entwickelt die europäische Behördenzusammenarbeit eine Eigendynamik, die von europäischen Regelungen zur Asylzuständigkeit zwar angestoßen wurde, dann aber selbstverstärkend an Umfang und Bedeutung zunahm (Bartels 1996: 67; Thym 2010: 346). Eigendynamisch kommt etwa zum Tragen, dass die Zusammenarbeit den beteiligten Verwaltungsakteuren administrative Mängel offenbarte, die nur durch eine intensivere Abstimmung der Vorgehensweisen überwunden werden konnten. Der dazu notwendige Informations- und Erfahrungsaustausch intensivierte die Kontakte und begünstigte damit die Vertrauensbildung (Tomei 2001: 119). Schließlich bot die Verwaltungskooperation die Chance für die Genese geteilter Deutungen und Wissensbestände, die wiederum zur »transnationalen Suche nach der bestmöglichen Lösung« (Tomei 2001: 109) beitrug. Alles in allem kann folglich davon ausgegangen werden, dass die mit der transnationalen Asylverwaltungskooperation einhergehenden Lern- und Sozialisationsprozesse eine wichtige Grundlage für eine mögliche Angleichung der Verwaltungspraxis vor Ort bieten.

Diese Befunde legen in ihrer Gesamtheit nahe, dass wir in den letzten Jahrzehnten der Genese eines bürokratischen Feldes beizuwohnen scheinen, auch gerade für den spezifischen Fall der Asylverwaltung (Tomei 2000; Jordan 2001; Lahusen 2016; Schneider/Nieswandt 2018). Allerdings haben wir es weiterhin mit Forschungsdesideraten zu tun. Die politikwissenschaftliche Europaforschung interessiert sich für die Genese von Politikfeldern, während die verwaltungsrechtswissenschaftliche Europaforschung primär Strukturen der Verwaltungskoopera-

tion beschrieben hat. Die soziologische Forschung konzentrierte sich auf das Personal und die betreffenden Interaktionsstrukturen auf der Ebene der Spitzenbeamtinnen und -beamten und auf der Ebene lokaler Behördenleitungen. Die Frage nach der Genese eines europäischen Asylverwaltungsfeldes lässt sich auf Grundlage dieser Befunde und Überlegungen nur partiell beantworten. Auch wenn der rechtlich-politische Rahmen in diese Richtung zeigt und die europäischen Arbeits- und Kontaktstrukturen zunehmend den Alltag der lokalen Behörden prägen, so wäre es problematisch, von diesen Beobachtungen direkt auf einen Wandel nationaler Verwaltungspraktiken und auf die Entstehung eines europäischen Asylverwaltungsfeldes zu schließen. Soziologisch interessant – und politisch brisant – ist nämlich die Frage, ob die vielen Bemühungen der EU-Institutionen und Mitgliedsländer bei der Etablierung eines Gemeinsamen Europäischen Asylsystems und einer Harmonisierung des Verwaltungshandelns bis auf die *street level bureaucracy* durchschlagen oder auf dem langen Weg des Vollzugs versanden. Erst auf dieser mikrosoziologischen Ebene lassen sich die europasoziologisch relevanten Fragen beantworten. Gibt es belastbare Indizien für die Entstehung eines gesamteuropäischen bürokratischen Feldes bis auf die Vollzugswirklichkeit oder wird dieses als sozialwissenschaftliches Artefakt eher konstruiert? In welchen Bereichen und auf Grundlage welcher Strukturen und Prozesse wird Verwaltungshandeln aus den segmentären Strukturen nationalstaatlich organisierter Verwaltungsräume herausgelöst und innerhalb eines gesamteuropäischen Referenz- und Handlungsrahmens neu strukturiert und konfiguriert? Und welche Folgen haben diese Entwicklungen für bürokratisch konstituierte Formen von Staatlichkeit in Europa? Wie sieht schließlich die Praxis der Schutzgewährung aus, wenn sie nicht mehr in erster Linie als nationalstaatliche Angelegenheit gilt, sondern in diesem rekonfigurierten Rahmen ausgeübt wird?

Diese Fragen sollen mithilfe eines feldtheoretischen Ansatzes beantwortet werden, denn die bourdieusche Analytik, die im Weiteren noch näher erläutert werden soll, versteht soziale Felder – und hier auch das bürokratische Feld der europäischen Asylverwaltungen – als das Produkt von Kämpfen und Aushandlungen. Die Fragen, ob ein europäisches Asylverwaltungsfeld gegeben ist und welche Konturen und Strukturen es entwickelt hat, gilt es folglich mit Blick auf die Auseinandersetzungen und Verhandlungen, die die soziale Praxis der Behörden prägen, zu beantworten (Bourdieu 2014). Ein feldtheoretischer Ansatz empfiehlt sich aber auch deshalb, weil die Genese eines europäischen Asylverwaltungsfeldes nicht der Logik eines Nullsummenspiels zwischen ›gelingender‹ oder ›misslingender‹ Integration im Sinne einer De- oder Re-Nationalisierung entspricht, weshalb die Etablierung eines Gemeinsamen Europäischen Asylsystems auch nicht zur rechtlichen und administrativen Vereinheitlichung der mitgliedsstaatlichen

Asylverwaltungspraxis führen muss. So wie es aussieht, dürften Problemdeutungen, Wissensbestände und Regeln weiterhin divergieren und damit umkämpft bleiben, ohne dass hierdurch die Europäisierung der nationalen Asylverwaltungen ausbleiben müsste. Hinzu kommt, dass lokale Behörden in Verwaltungs-, Politik- und Rechtsräumen auf mehreren Ebenen operieren, weshalb wir von Ambivalenzen und Widersprüchen auszugehen haben. Alles in allem müssen wir ein Denken hinterfragen, das Bürokratie und Staatlichkeit immer noch in nationalstaatlichen Termini versteht. Womöglich beobachten wir innerhalb der EU die Genese eines gesamteuropäischen Verwaltungsfeldes, das nicht als Kopie nationalstaatlicher Formationen gedacht werden kann, sondern transnational geprägt ist.

2.1.2 Das europäische Verwaltungsfeld: eine kritische Reflexion der Staats- und Bürokratietheorie Pierre Bourdieus

Der sozialtheoretische Ansatz, den Pierre Bourdieu auch gerade im Bereich der politischen Soziologie entwickelt und präzisiert hat (bspw. Bourdieu 1987, 1998, insb. 2001, 2004, und 2014), bietet sich als Grundlage für eine soziologische Erörterung der Bürokratisierung Europas in der hier vorgeschlagenen Zielrichtung an. Er erlaubt es uns, die Frage nach der Europäisierung nationaler Verwaltungen aus dem institutionalistischen Fokus herauszulösen, der die bisherige Forschung immer noch dominiert. Seine Theorie privilegiert die Analyse der Praxis, die zwar seinem Verständnis nach von den (institutionellen) Strukturen der jeweiligen Felder präformiert und strukturiert ist. Allerdings ist die Praxis innerhalb von Feldern stets als dynamisches Kräfte- und Konfliktspiel zu verstehen (Hillebrandt 2014). So nimmt Bourdieu an, dass sich Felder in ihren institutionellen Strukturen historisch aus spezifischen Konflikten und Kämpfen heraus entwickelt haben und dass sich diese Institutionen als Mittel der Reproduktion, Stabilisierung und Legitimierung spezifischer Praxisformationen herausschälen. Diese feldtheoretischen Annahmen bieten für unsere europasoziologische Zielsetzung mehrere Vorteile (siehe auch Bernhard 2011; Kauppi 2012; Mérand 2012). So ist es zunächst konzeptionell möglich, das Verwaltungshandeln analytisch von den administrativen Strukturen der nationalstaatlich organisierten Rechts- und Verwaltungssysteme zu unterscheiden. Für eine europasoziologische Untersuchung bietet dies Vorteile, denn es ist denkbar, dass sich transnationale Verwaltungspraktiken innerhalb nationalstaatlich strukturierter Verwaltungsstrukturen entwickeln. Eine solche Untersuchung aber setzt voraus, dass wir die bourdieusche Analytik für den hier zu verhandelnden Gegenstand theoretisch fruchtbar machen. Vor allem müssen seine

feld- und praxistheoretischen Argumente europasoziologisch kritisch diskutiert und weiterentwickelt werden.

Als Feld versteht Bourdieu einen gesellschaftlichen Teilbereich, in dem es um ein zentrales gesellschaftliches ›enjeu‹, um einen ›Einsatz‹ geht. Insbesondere wird um die Produktion und Reproduktion von gesellschaftlich bedeutsamen Gütern und entsprechender (ökonomischer, kultureller, sozialer, informationeller) Kapitalien gerungen. Damit definiert er Felder über bereichsspezifische ›Spiele‹, Akteursarenen und Kräftekonstellationen (Bourdieu 1991, S. 70f., 1997 und 1998). Gesellschaften haben verschiedene Felder hervorgebracht (das Feld der Ökonomie, der Wissenschaft, des Rechts, der Literatur, der Kunst etc.), die allesamt ähnliche Merkmale aufweisen, insofern es sich um »historisch konstituierte Spielräume mit ihren spezifischen Institutionen und je eigenen Funktionsgesetzen« (Bourdieu 1992: 111) handelt. Parallelen zu den Differenzierungs- und Institutionalisierungstheoremen sind offenkundig, da Bourdieu davon ausgeht, dass diese Felder Produkt einer Ausdifferenzierung von gesellschaftlichen Teilbereichen und einer diesbezüglichen Institutionalisierung eigener Handlungsarenen, -strukturen, -logiken oder -rationalitäten sind (bspw. Parsons 1960; Luhmann 1971; Habermas 1981, S. 229-293; Weber 1988, S. 541-567; Lepsius 1990). Allerdings setzt sich Bourdieu von den Vorstellungen einer funktionalen und zweckrationalen Spezialisierung ab. Felder kennzeichnen sich durch eine Praxis des Ringens um gesellschaftlich bedeutsame Güter, womit es in ihnen letztlich um die Produktion und Reproduktion von Macht und damit von Ungleichheiten im gesellschaftlichen Raum geht. Wie zu zeigen sein wird, erhält der Staat bzw. das bürokratische Feld in diesem Theorieentwurf eine besondere Bedeutung bei der Strukturierung und Zementierung gesellschaftlicher Ordnung. Zugleich geht es Bourdieu stets um die Frage nach der Herstellung von Gefolgschaft und Anerkennung in der an sich konfliktreichen und von Ungleichheiten geprägten Gesellschaftsordnung. Felder sind damit nicht allein durch Ressourcen, Regeln und Institutionen der Handlungssteuerung und -koordinierung gekennzeichnet, die darin auch noch systemisch spezialisiert und zweckrational orientiert sind. Entscheidend ist vielmehr die Genese einer feldspezifischen ›illusio‹, einer stillschweigenden Anerkennung der ›Spieleinsätze‹, die die Teilnahme aller Gesellschaftsmitglieder auch bei ungleichen Chancen garantiert und die gesellschaftliche Ordnung feldspezifisch legitimiert und stabilisiert. Auch hier unterstreicht Bourdieu die Bedeutung der in modernen Gesellschaften realisierten Form des Nationalstaates, denn ihr spricht er diese Stabilisierungs- und Legitimierungsaufgabe zu.

Das bürokratische Feld nimmt in der bourdieuschen Gesellschaftstheorie eine besondere Position ein, insofern es für die Gesellschaft als Ganzes konstitutive

Kämpfe austrägt und besiegelt, da es das physische und symbolische Gewaltmonopol zur Durchsetzung und Legitimierung eines geltenden Ordnungsmodells auf sich vereint (Bourdieu 2004). Zugleich unterstreicht Bourdieu, dass das bürokratische Feld auch in die interne Strukturierung der Gesellschaft eingreift, denn es durchzieht die unterschiedlichen Felder (Bildungssystem, Arbeitsmarkt, Wohnungsmarkt, Sozialsysteme etc.), womit es über den Wert von Kapitalien wie auch über die Konversionsregeln zwischen den Kapitalsorten rechtsverbindlich entscheidet und diese damit verwaltet (Bourdieu 2014).

Veranschaulichen lässt sich diese Annahme am Beispiel des Asyls, denn das bürokratische Feld definiert und reproduziert Außengrenzen, sobald es den Zugang zu Aufenthaltstiteln und Staatsbürgerschaft, zu bürgerlichen, politischen und sozialen Rechten organisiert und damit Exklusion und Inklusion reguliert. Die ordnungsstiftende Praxis des Staates zeigt sich durch »rites d'institution« (Bourdieu, 1998: 289f.), mit denen Rechte und Titel (Aufenthaltsgestattung, Staatsbürgerschaft, Arbeitserlaubnis, Bildungszertifikate etc.) vergeben werden. Lebenschancen und -formen variieren eklatant zwischen der Vielzahl abgestufter Rechtsansprüche, die die Behörden Nicht-Staatsangehörigen zusprechen können. Damit fungiert das bürokratische Feld nicht nur gegenüber den Einzelnen als Schaltstelle der gesellschaftlichen Teilhabe; über die Zu- oder Aberkennung gestufter Teilhabe der Einzelnen organisiert es gesellschaftliche Ordnung nach außen (bspw. Grenzziehung) wie auch nach innen (bspw. Ungleichheitsstrukturen). Der Staat trägt nach Bourdieus Worten dazu bei, die Hierarchien und die Prinzipien der Hierarchisierung, die ihnen zugrunde liegen, zu produzieren (Bourdieu, 1998: 290).

Das bürokratische Feld ist Bourdieu zufolge das historisch am stärksten umkämpfte, denn in ihm und durch dieses Feld werden Teilhaberechte und Ansprüche, Titel und Privilegien institutionalisiert und reproduziert. Zugleich erhalten Partikularinteressen hierdurch die Weihen des öffentlichen Interesses und Allgemeinwohls. Nach Bourdieu sind es damit spezifische gesellschaftliche Gruppierungen, die das bürokratische Feld gemäß ihrer Position im sozialen Raum etabliert, entwickelt und im modernen Staat zentral verortet haben. Und es sind spezifische Gruppierungen, die er im französischen Beispiel als Staatsadel tituliert (Bourdieu 2014), die sich die bürokratische Logik mit ihrer meritokratischen Doxa zu eigen machen, um ihren sozialen Status zu sichern und an ihre Nachkommen zu vererben. Damit steht die Frage im Raum, ob die bourdieusche Staats- und Bürokratietheorie für eine europasoziologische Untersuchung überhaupt nutzbar gemacht werden kann, da sie die Idee einer staatlichen Konstitution gesellschaftlicher Ordnung – und damit die Idee eines nationalen ›Containers‹ – auf die Spitze treibt. Die Antwort muss differenziert ausfallen, denn in manchen Punkten kann die bourdieusche Analytik ohne Probleme an die neue Fragestellung angepasst

und gewinnbringend weiterentwickelt werden. In anderen Aspekten erscheint eine Revision der verwendeten Konzepte und Annahmen notwendig. Im Wesentlichen sind drei Anpassungen erforderlich, um eine feldtheoretische Analyse des ›europäischen Verwaltungsraums‹ konzeptionell abzusichern.

Erstens müssen verschiedene Theorieebenen innerhalb von Bourdieus Bezugsrahmen unterschieden werden. Während seine historische und zeitdiagnostische Argumentation am Nationalstaat ausgerichtet bleibt, ist sein konflikttheoretisches Analyse- und Erklärungsmodell nicht an die Form des modernen Staates gebunden. Gesellschaftliche Ordnung und die ihr zugrunde liegenden Herrschaftsformen sind relativ und variabel, da sie aus historisch spezifischen Kräftekonstellationen und Konflikten heraus erwachsen. Mit Blick auf den europäischen Integrationsprozess kann mit Verweis auf Stein Rokkan (2000) und Peter Flora (2000) argumentiert werden, dass der Nationalstaat seit der Neuzeit eine gesellschaftliche Ordnung institutionell ›eingefroren‹ hatte, indem er die physische und symbolische Gewalt zu ihrer Durchsetzung und Legitimierung monopolisierte. Der europäische Integrationsprozess aber ›taut‹ nationalstaatlich gefasste Herrschaftsordnungen in einer Reihe von Feldern (bspw. beim Binnenmarkt, dem gemeinsamen Hochschul- oder Wissenschaftsraum, bei den Arbeitsmärkten und den industriellen Beziehungen) gewissermaßen wieder auf, womit sich auch die Reproduktionslogik staatlicher Herrschaft und gesellschaftlicher Ordnungsbildung ändern dürfte. Dieser Prozess muss, der bourdieuschen Axiomatik folgend, zwangsläufig die Form von Staatlichkeit in Bewegung setzen. Zugleich dürfte dies nicht ohne Konflikte vonstattengehen, denn der europäische Integrationsprozess und die Verrechtlichung und Bürokratisierung mobilisieren nicht nur verschiedene Regierungen und Eliten, sondern auch die vom Nationalstaat materiell und symbolisch abhängig Beschäftigten, die auf den hierarchieniederen Ebenen entsprechende Europäisierungstendenzen instrumentalisieren, brechen oder abblocken dürften. Diese Akteure versuchen auf den jeweiligen Handlungsebenen divergierende Nationalstaatsinteressen sowie eine länderspezifische Staatsräson mit eigenen Problemdefinitionen, Wissensbeständen, Regelungen und Legitimationsideen zu wahren oder gegenüber anderen auf europäischer Ebene zu institutionalisieren. Herrschaftsansprüche des Nationalstaates und Europäisierungsprozesse schließen sich deshalb aber nicht gegenseitig aus, sondern werden Teil eines gemeinsamen Kräfte- und Konfliktfeldes, bei dem es um die Ausgestaltung neuer Strukturen von Staatlichkeit geht.

Zweitens kann die feldtheoretische Modellierung für europasoziologische Problemstellungen gewinnbringend angepasst werden, sobald sie von der zeitdiagnostischen und gesellschaftsanalytischen Befassung Bourdieus mit Staatlichkeit

und Bürokratie emanzipiert wird. Nach Bourdieu führte die historische Entwicklung moderner Gesellschaften geradewegs zur Etablierung eines universalistischen Prinzips von Staatlichkeit, das einen Totalitätsanspruch – das »Monopol der legitimen physischen und symbolischen Gewalt« (Bourdieu 2014, S. 18) – innerhalb eines Territoriums durchsetzt. Diese totalisierende Konzeption des Staates ist nicht nur für eine Analyse der Europäischen Union unangebracht, sondern auch für nationalstaatliche Ordnungen überzeichnet. Sie kollidiert zudem mit dem konflikttheoretischen Leitmotiv des bourdieuschen Ansatzes und seiner Erkenntnis, dass das bürokratische Feld eine Arena dauernder Auseinandersetzungen um die Ausgestaltung des physischen und symbolischen Gewaltmonopols ist. Europasoziologisch problematisch ist des Weiteren, dass Bourdieu für die retrospektive Erklärung der Staats- und Gesellschaftswerdung ein plausibles Narrativ anbietet, das aber wenig geeignet ist, die Widersprüche, Spannungen und Brüche aktueller Staatlichkeit in einem komplexen Mehrebenensystem zu entschlüsseln. Es ist zu bezweifeln, dass die für den Nationalstaat rekonstruierte Bewegungslogik der Staatswerdung (Akkumulation, Konzentration und Transmutation von Kapitalien in den Händen des Staates) für die Genese der EU in ihren Verrechtlichungs- und Bürokratisierungsprozessen ebenfalls gilt. Nationalstaatliche Ordnungen werden in einem europäischen Institutionengefüge nicht aufgehoben, und dies ist auch nicht für die Zukunft zu erwarten. Hinzu kommt, dass sich Staatlichkeit auf nationaler Ebene ebenfalls verändert, dass sie also brüchiger und diskontinuierlicher wird, als in der bourdieuschen Perspektive konstatiert. So hat die sozialwissenschaftliche Forschung reichhaltig Belege dafür gefunden, dass die obrigkeitsstaatliche Logik des Nationalstaates durch Elemente der Gewährleistung, Delegation und Kontraktualisierung, der Managerialisierung, Quasi-Ökonomisierung und Privatisierung ergänzt bzw. zum Teil ersetzt wird (Schuppert 2001; Lahusen 2003; Benz 2004; Kropp 2004). Dies widerspricht der totalisierenden Sicht auf den Staat, aber nicht der feld- und konflikttheoretischen Grundkonzeption Bourdieus, denn die jeweils historisch hervorgebrachte Form von Staatlichkeit ist Materialisierung und Spiegelbild der gesellschaftlichen Ordnungsmuster und der diesbezüglichen Konflikte.

Das Beispiel des Asyls ist auch in dieser Hinsicht sehr instruktiv. Grenzkontrollen verschieben sich von den nationalstaatlichen Grenzen nach innen, etwa durch polizeiliche Kontrollen an den internationalen Verkehrsknotenpunkten (bspw. den Flughäfen). Zugleich werden Grenzen allerorts bürokratisch verwaltet, da die Behörden Entscheidungen über Schutzgewährung, Duldung oder Abschiebung von Asylsuchenden herbeiführen und damit andauernd Unterscheidungen zwischen drinnen und draußen, zwischen Teilhabe und Exklusion treffen. Grenzkontrollen werden auch zusehends privatisiert, etwa durch *carrier sanctions* für

private Transportunternehmen, die ihrer ›Sorgfaltspflicht‹ bei der Identifizierung von Personen ohne gültige Einreisepapiere nicht nachkommen (Baird 2017). Nach außen wird ›Grenzmanagement‹ exterritorialisiert, da die Länder Afrikas, Osteuropas oder des Mittleren Ostens in die Lenkung, Bearbeitung oder Verhinderung von Fluchtbewegungen mit eingebunden werden (Mau et al. 2008; Laube 2013; Vara/Matellán 2021). Für das Binnenverhältnis der europäischen Mitgliedsstaaten schließlich brachte das GEAS ein arbeitsteiliges Kontroll- und Verwaltungssystem, das im Schengener Abkommen seinen Anfang nahm. Denn seit 1997 werden Verwaltungsabläufe im Innern Europas aus dem Souveränitätsbereich einzelner Nationalstaaten herausgelöst, etwa im Bereich der Zuständigkeitsprüfung, in dem das Dubliner Übereinkommen die nationalen Asylbehörden dazu veranlasst, die Entscheidungsfindung an die Behörden jener Mitgliedsstaaten zu delegieren, in denen der Asylantrag zuerst registriert wurde. Nationalstaatlichkeit wird damit nicht aufgehoben, sondern sozialräumlich im Sinne einer gemeinschaftlichen Aufgabe definiert, die minimalistisch durch gegenseitige Anerkennungspraktiken erfüllt wird. Es kommt damit zur Etablierung einer territorial neu zusammengesetzten Kontrollapparatur, die auf der Basis stratifizierter Rechtsansprüche regiert (Forschungsgruppe »Staatsprojekt Europa« 2014; Buckel et al. 2017).

Drittens kollidiert das zeitdiagnostische und analytische Erkenntnisinteresse Bourdieus mit der von ihm selbst eingeklagten Analyse feldspezifischer Kämpfe. Die Genese des bürokratischen Feldes erklärt er im Wesentlichen durch die Versuche divergierender Eliten, ein partikulares Projekt durchzusetzen und zu fixieren (Bourdieu 2014). Europasoziologisch ist diese Problemstellung unmittelbar einsichtig und hochgradig relevant. Vor allem im Bereich der europäischen Asylpolitik ist die EU mit dauerhaften Konflikten zwischen den einzelnen Mitgliedsstaaten konfrontiert. Umso erstaunlicher ist es, dass es den EU-Institutionen und Mitgliedsländern immer wieder gelungen ist, das GEAS substanziell weiterzuentwickeln (Zaun 2016). Unklar bleibt aber, wie ein solch politisches Regulierungsprojekt Gefolgschaft generieren und damit Geltung bis auf die lokale Ebene sichern kann. Dabei geht es nicht um die allgemeine Anerkennung durch die Bürgerinnen und Bürger eines Staates, sondern im vorliegenden Untersuchungskontext bereits um die Frage nach der Gefolgschaftssicherung der Staatsbediensteten bis auf die Ebene der *street level bureaucrats*.

Eine diesbezügliche Skepsis ist bei unseren europasoziologischen Analysen besonders naheliegend, denn angesichts anhaltender Konflikte über die Zukunft der europäischen Asylpolitik und angesichts wiederkehrender Implementations- und *Compliance*-Defizite ist es äußerst unwahrscheinlich, dass Regulierungsvorhaben ohne Einschränkungen auf der lokalen Ebene implementiert werden. Dies liegt an der konstitutionellen und institutionellen Architektur der Europäischen

Union. So hat die EU judikative und legislative Funktionen in einer Reihe von Politikfeldern vergemeinschaftet, wofür die Arbeit des EU-Parlaments, des Ministerrats sowie des Europäischen Gerichtshofs (EuGH) steht. In Bezug auf das Verwaltungshandeln ist aber zu betonen, dass die Exekutivfunktionen weitestgehend in den Händen der Mitgliedsländer verbleiben, womit vollziehende und verwaltende Tätigkeiten weiterhin subsidiär organisiert werden und im Gesamttableau eine fraktale Struktur behalten. Im Bereich des behördlichen Handelns haben wir es somit mit einem lose gekoppelten Verwaltungsfeld zu tun, das aus unterschiedlichen Verwaltungsapparaten der Mitgliedsländer besteht. In dieser fraktalen Struktur gelingt es kaum, transnationale Legitimität und Gefolgschaft zu generieren, die fraglos gewährt werden würde. Soll die makrosoziologische Analyse des bürokratischen Feldes gelingen, so muss auf eine mikrofundierte Erklärungsebene rekurriert werden, denn nur auf der Ebene der Verwaltungen und ihres Personals lässt sich erklären, ob und auf welche Weise eine Harmonisierung und Koordinierung des staatlichen Verwaltungshandelns eintritt oder ausbleibt.

Auf dieser Ebene hat der bourdieusche Analyserahmen viel und wenig zu bieten. Mit Blick auf die Strukturen und Dynamiken des lokalen Verwaltungshandelns wurden innerhalb der Feldtheorie wenig konkrete Vorschläge entwickelt, weshalb wir uns im nächsten Unterkapitel einem zweiten Forschungsstrang zuwenden werden, der sich mit dem *street level* explizit und eingehend befasst hat. Allerdings ist zu betonen, dass die Feldtheorie durchaus Substanzielles für die Analyse des lokalen Verwaltungshandelns abwirft, da sie die Praxis lokaler Behörden analytisch in ein europäisches Kräftefeld einzubetten und von dieser Perspektive aus zu entschlüsseln erlaubt. Das gemeinsame Asylsystem der EU spannt zwar einen sehr breiten und fragmentierten Rechtsrahmen auf, mit dem wir uns im dritten Kapitel eingehender befassen werden. Aber dieses System adressiert die lokalen Verwaltungsbehörden direkt und setzt sie damit unmittelbar einem gesamteuropäischen Kräftefeld aus. So hat der Amsterdamer Vertrag die Flüchtlings- und Asylpolitik im Jahre 1997 der ersten supranationalen Säule zugeschlagen, womit er diesen Politikbereich einer gemeinsamen Rechtsharmonisierung zuführte. Das Haager Programm legte daraufhin das Ziel einer Rechtsharmonisierung im Jahr 2004 fest. In der Folge wurden zahlreiche Rechtsakte auf den Weg gebracht (bspw. die Dublin II-Verordnung, die Aufnahme- und Qualifikations- sowie die Asylverfahrensrichtlinie), die mit den Überarbeitungen im Richtlinien- und Verordnungspaket vom Juni 2013 noch konsequenter auf eine Konvergenz der nationalen Rechtsvorschriften und Verwaltungspraktiken drängten. Vor allem das Dublin-System versinnbildlicht die Etablierung eines europäischen Verwaltungsfeldes eindrücklich, denn das Dubliner Übereinkommen von 1997 und seine Nachfolgeverordnungen (Dublin-II aus dem Jahr 2003 und Dublin-III von 2013)

etablieren eine administrative ›Arbeits- und Schicksalsgemeinschaft‹ aller EU-Mitgliedsstaaten und der vier assoziierten Länder (Schweiz, Norwegen, Island und das Fürstentum Liechtenstein).

Das Dublin-System und der darauf fußende Raum behördlicher Zusammenarbeit verdeutlichen in besonderer Weise die Form und Wirkungsweise der europäischen Asylpolitik (Servent/Zaun 2020). Zum einen setzen sie integrative Kräfte frei, denn sie etablieren die bereits genannte Arbeitsteilung zwischen den nationalen Verwaltungen, die auf gemeinsamen Datenbanken, Informationsplattformen, Formularen und Entscheidungsabläufen fußt. Zum anderen aber veranschaulicht das Dublin-System auch die Grenzen und Widerstände einer solchen Arbeits- und Schicksalsgemeinschaft. Bei der überwiegenden Zahl der Anträge sind die nationalen Behörden selbst zuständig, weshalb nur wenige Fälle Übernahmeersuchen bei anderen Mitgliedsländern auslösen – in den Jahren zwischen 2010 und 2014 waren es 10 % (EASO 2016a: 30).[1] Bei 23 % dieser ›Dublin-Fälle‹ kommt es zu einer tatsächlichen Überstellung (ebd.), was zeigt, dass die praktische Verwaltungskooperation in nur geringem Ausmaß ›effektiv‹ ist (Lahusen/Wacker 2019). An diesem Umstand sind verschiedene Ursachen beteiligt, denn eine Überstellung von Asylantragstellenden wird nicht selten von den Betroffenen und unterstützenden Initiativen zu verhindern versucht, sie scheitert an mangelnder Abstimmung zwischen den beteiligten Akteuren (Asylbehörden, Polizei, Fluglinien etc.), der Länge der Verfahren, der Arbeitsbelastung der Behörden und dem Unwillen der aufnehmenden Länder (Lutz et al. 2017; Tsourdi 2021)

Der feldtheoretische Ansatz hilft, die grundlegende Konfliktivität des Verwaltungshandelns besser zu entschlüsseln, denn ihm zufolge stehen nationale Verwaltungsapparate in einem spannungsreichen Arbeitsverhältnis mittelbar und unmittelbar in Kontakt. Administrative Konflikte sind in der Grundstruktur des GEAS angelegt, da es ein asymmetrisches Zentrum-Peripherie-Verhältnis zwischen den Kernländern und den Mitgliedsstaaten an den Außengrenzen etabliert (Groß 2017; Lahusen/Wacker 2019). Das Dublin-System hat Missverhältnisse rechtlich fixiert, denn es wurde vor allem durch nord- und westeuropäische Mitgliedstaaten vorangetrieben und in seiner Grundarchitektur entwickelt, während die süd- und osteuropäischen Länder, die an den migrationsrelevanten Außengrenzen liegen, einen kaum wahrnehmbaren Einfluss ausgeübt haben (Zaun 2016; Trauner 2020). Da Flucht- und Zuwanderungswege zumeist über die Territorien der ost- und südeuropäischen Mitgliedsländer verlaufen, läge die Zuständigkeit für Asylanträge in der Regel bei diesen Ländern, die bereits mit der Kontrolle der Außengrenzen und den damit verbundenen Herausforderungen und menschlichen Tragödien zu

1 In 2019 waren es 20 % (EASO 2020a: 91).

kämpfen haben. In einer solchen Situation greifen sie zum Teil zur systematischen Missachtung des Dublin-Prinzips, indem sie Asylsuchende polizeilich und behördlich nicht erfassen und in die Kernländer weiterreisen lassen, wo sie dann zuerst aktenkundig werden (Andrijasevic et al. 2005; Tsianos/Karakayali 2010; Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration 2015: 70f.). Die im Dublin-System angelegten Asymmetrien und Ungleichheiten haben im Kontext der hohen Zahl von Geflüchteten aus den Krisen- und Kriegsgebieten, die in Europa Asyl und Schutz suchten, zu einer veritablen Krise des GEAS geführt (Bendel/Servent 2017; Schilde/Goodman 2021). Zeitweise wurde das Dublin-System durch die deutsche Regierung ausgesetzt. Mehrere Mitgliedsländer führten Grenzkontrollen wieder ein und vereinbarten bilaterale Rückführungsabkommen mit einzelnen Staaten, um die Verantwortlichkeiten für Asylanträge nach nationalen Interessen klären zu können (Hess/Kasparek 2017). Für mehrere Jahre stand die Zukunft des Dublin-Systems insgesamt infrage, denn die südlichen Mitgliedsländer forderten einen ›solidarischen‹ Verteilungsschlüssel ein, auf den sich die Mitgliedsländer aber nicht einigen können (Wagner et al. 2016). Allerdings scheint das Dublin-System die politischen Krisen des GEAS zu überstehen, denn die EU-Institutionen arbeiten weiterhin an seiner noch konsequenteren Umsetzung, wenn auch nach den Vorschlägen der Kommission im neuen Gewand einer umfassenderen ›Verordnung über Asyl- und Migrationsmanagement‹. Auf dem Programm stehen die Intensivierung der gegenseitigen Normierung und Standardisierung, die Zunahme an Kontrollen, die Einrichtung möglicher Sanktionen und die Entwicklung kompensatorischer Ausgleichs- und Hilfsmaßnahmen (Europäische Kommission 2015; Europäische Kommission 2020). Erstaunlich ist auch, dass die administrative Realität des Dublin-Systems von den Krisenerscheinungen des GEAS nicht unmittelbar beeinträchtigt wird, denn gemessen an der Zahl der Rückführungsanfragen zwischen nationalen Mitgliedsländern scheint die transnationale Verwaltungskooperation über das letzte Jahrzehnt von Stabilität und Kontinuität geprägt zu sein (Lahusen/Wacker 2019).

Am Dublin-System lässt sich folglich veranschaulichen, was das Konzept des europäischen Verwaltungsfeldes meint: Es etabliert eine ›Arbeitsgemeinschaft‹ zwischen den nationalen Asylbehörden, die miteinander um Zuständigkeiten für Schutzsuchende und die administrative Bearbeitung ihrer Anträge ringen. Ob die Mitarbeitenden dies nun begrüßen oder nicht, ihre Behörden sind in ein arbeitsteiliges Verhältnis zueinander eingebunden. Ihre eigene Verwaltungstätigkeit hängt wesentlich davon ab, wie sie sich in diesem europäisierten ›Spiel‹ verhalten und wie sie sich auf die Entscheidungen der Behörden anderer Mitgliedsländer einstellen. Diese Verwaltungszusammenarbeit ist weniger kooperativ als konfliktiv und

führt zu wechselseitigen Versuchen der Problemvermeidung und Problemverschiebung, die sich in den bereits genannten Implementationsdefiziten des Dublin-Systems selbst materialisieren (Groß 2017; Lahusen/Wacker 2019). Zugleich ist unverkennbar, dass sich dieses Feld auch dynamisch fortentwickelt, da die Akteure ihrerseits versuchen, die Spielregeln, nach denen die arbeitsteilige Verwaltung von Asylanträgen gestaltet wird, zu beeinflussen. All diese Dynamiken bestätigen aber die Relevanz des europäischen Verwaltungsfeldes. Lokales Verwaltungshandeln kann daher nur entschlüsselt werden, wenn mitberücksichtigt wird, wie der *street level* auf die Zwänge und Gelegenheiten reagiert, die ihm dieses Feld auferlegt oder eröffnet.

2.1.3 Die Europäisierung des lokalen Verwaltungshandelns

Die feldtheoretischen Erörterungen zeigen, dass lokale Asylbehörden in ein europäisches Kräftefeld eingebettet sind, durch das sie nicht nur mit den Anforderungen des GEAS, sondern zugleich auch mit den Erwartungen und Entscheidungen der Behörden der anderen Mitgliedsländer konfrontiert werden. Die EU strebt zwar mit der Entwicklung des GEAS danach, das lokale Verwaltungshandeln aus einem rein nationalen Bezugshorizont herauszulösen und es über Ländergrenzen hinweg stärker zu verzahnen und zu vereinheitlichen. Die bisherigen Studien verdeutlichen aber, dass diese Zielsetzung nur sehr unzureichend erreicht wird, denn sie belegen Veränderungen ebenso wie Kontinuitäten, Annäherungen ebenso wie Differenzen (Schneider/Wottrich 2017; Glorius et al. 2019). Für einen feldtheoretischen Ansatz ist diese Einsicht nicht erstaunlich, denn die Genese des GEAS führt nicht notwendigerweise zu einer Verschränkung oder Konvergenz des Verwaltungshandelns, sondern sorgt zunächst nur für eine größere Interdependenz zwischen den beteiligten Akteuren, auf die diese jeweils unterschiedlich reagieren können. Ob eine horizontale Europäisierung im Sinne einer zwischenstaatlichen Verzahnung und Vereinheitlichung des Verwaltungshandelns tatsächlich stattfindet, entscheidet sich letztlich auf der Ebene der administrativen Praktiken und müsste auf dieser Ebene auch empirisch nachgewiesen und beurteilt werden.

Mit Praktiken visiert eine feldtheoretische Untersuchung den analytischen Bereich zwischen Organisationen und Individuen an. Denn Verwaltungshandeln wird in Organisationen betrieben und ist entsprechend formal organisiert, besteht aber aus formalen Verfahren und informellen Routinen, die von den Beschäftigten interaktiv mitgestaltet werden. Das Verwaltungshandeln ist weder organisational determiniert noch individuell kontingent; es ist eine kollektiv geteilte und ausge-

führte Tätigkeit. In diesem Sinne definieren wir Praktiken als kollektive Handlungsroutinen, in die intersubjektiv geteilte Rollenerwartungen, Wissensbestände und Deutungen eingeschrieben sind (Reckwitz 2003; Hillebrandt 2014).

Eine praktisch wirksame Europäisierung des asylrechtlichen administrativen Vollzugs dürfte mit Beschränkungen und Widerständen zu tun haben. Wie wir bereits ausgeführt haben, besteht ein mehr oder weniger ausgeprägter *misfit* (Börzel 1999; Risse et al. 2001) zwischen europäischen Rechtsvorgaben und nationaler Verwaltungspraxis. Die Implementation des GEAS dürfte daher vor Ort im Wesentlichen selektiv erfolgen. Die institutionellen Pfadabhängigkeiten, die in den mitgliedsstaatlichen Rechts- und Verwaltungssystemen verankert sind, sollten ebenso wie die Trägheit administrativer Traditionen und Routinen, die der Verwaltungsorganisation, den Verfahrensabläufen und dem Verwaltungspersonal innewohnen, auf eine differenzielle Übernahme europäischer Rechtsvorgaben einwirken. Dafür sind nicht nur rationale Interessenkalküle verantwortlich, die nationale Regierungen veranlassen könnten, ihre Behörden anzuweisen, Regelungen des GEAS zu missachten oder aktiv ins Feld zu führen. Es ist auch zu vermuten, dass europäische Richtlinien und Verordnungen angesichts der unterschiedlichen Situationsdefinitionen, Wissensbestände, Handlungsnormen und Legitimitätsvorstellungen, die der eingespielten Verwaltungspraxis der Mitgliedsländer eingeschrieben sind, innerhalb der EU unterschiedlich wahrgenommen, interpretiert und umgesetzt werden. Insgesamt ist Implementation daher auch als Prozess des Übersetzens und Anpassens an die lokalen Gegebenheiten zu verstehen.

Vor dem Hintergrund dieser Problemstellung wird nun ersichtlich, warum das europäische Asylsystem für eine soziologische Analyse des Verwaltungshandelns so ergiebig erscheint. Es hat nämlich Instrumente und Maßnahmen entwickelt, die gezielt auf eine Veränderung, Öffnung und Europäisierung der lokalen Verwaltungspraxis abzielen und die damit auch auf die genannten Widerstände und Trägheiten einzuwirken suchen. Im Wesentlichen lassen sich drei Strategien oder Modalitäten identifizieren: die Europäisierung qua Recht, Verfahren und Wissen. Die ersten beiden Strategien sind aufgrund der höheren Verbindlichkeit als harte Formen der Europäisierung zu verstehen, die dritte Strategie als eine eher weiche Form. Sie wird in der vorliegenden Untersuchung deutlicher im Fokus des Interesses stehen.

Die erste Strategie der Öffnung und Veränderung des lokalen Verwaltungshandelns – die Europäisierung qua Recht – stand im Zentrum der bisherigen rechts-, verwaltungs- und politikwissenschaftlichen Forschung, weshalb wir die betreffenden Befunde hier nicht erneut darlegen möchten. Ihre Relevanz steht außer Frage, wenngleich die bisherigen Erörterungen (siehe 2.1.1) gezeigt haben, dass die rechtlich fixierten Ziele, Normen und Standards mit dem Problem einer

partiellen und differenziellen Implementation konfrontiert sind. Die zweite Strategie – die Europäisierung qua Verfahren – knüpft an dieser Stelle an und beruht auf einer für Bürokratien einschlägigen Modalität: auf der Formalisierung behördlichen Handelns. Formalisierte Verfahren sind ein Instrument der Übersetzung von rechtlichen Normen in bürokratische Praktiken. Die Modalität ist in Bürokratien bereits angelegt, denn administrative Verfahrensabläufe sind per se arbeitsteilig organisiert. Sie beruhen auf der Festlegung von Zuständigkeiten und der Zusammenarbeit zwischen mehreren Verwaltungsabteilungen und verschiedenen Behörden (bspw. Asyl- und Ausländerbehörden, Gerichte, Polizei etc.). Die grenzüberschreitende Öffnung der Verfahren ist insofern eine folgerichtige Weiterentwicklung geltender bürokratischer Praktiken, als mit den Dublin-Verordnungen die behördliche Arbeitsteilung gleich auf mehrere Länder ausgedehnt wird, wie wir bereits weiter oben beschrieben haben. Diese horizontale Öffnung des Verwaltungshandelns mittels einer rechtlich verordneten Formalisierung gehorcht ebenfalls bürokratischen Gepflogenheiten. Die Dublin-Verordnungen setzen voraus, dass schriftlich fixierte und formalisierte Verfahren, Handlungsnormen und -standards sowie praktische Arbeitsmittel auf der Lenkungs- und Koordinierungsebene entwickelt werden, um die mit dem Dublin-System einhergehenden praktischen Aufgaben, Anforderungen und Probleme zu lösen und eine reibungslose Verfahrensabwicklung zu garantieren. Auf der Arbeitsebene des *street level* macht dieses formalisierte Dublin-Verfahren die grenzüberschreitende Zusammenarbeit zu einer Daueraufgabe, da für jeden Antrag Fingerabdrücke mit der Datenbank Eurodac abgeglichen, nationale Zuständigkeiten identifiziert, mögliche Ersuchen auf Übernahme bzw. Wiederaufnahme an die betreffenden Mitgliedsländer gestellt und Überstellungen organisiert werden müssen. Kennzeichnend für diese Form einer horizontalen Europäisierung ist nicht nur, dass grenzüberschreitende Kooperation auf der Ebene der *street level bureaucracy* fest implementiert und verstetigt wurde. Das hohe Maß an Formalisierung und Standardisierung der betreffenden Arbeitsschritte impliziert zugleich, dass das transnationalisierte Verwaltungshandeln kaum auf direkten, persönlichen Arbeitskontakten beruht. Die zwischenbehördlichen Abstimmungen basieren weitestgehend auf automatisierten Formularen sowie elektronischen Informations- und Kommunikationsportalen.

Über die Formalisierung der Verwaltungsabläufe hinaus hat sich die EU bei der Ausgestaltung des GEAS aber auch auf eine dritte Strategie der Öffnung und Veränderung des Verwaltungshandelns gestützt, die sich direkt an das Verwaltungspersonal richtet: die Europäisierung qua Wissen. Auch diese Modalität ist für Bürokratie kennzeichnend, denn legal-bürokratische Herrschaft beruht nicht allein auf Recht, sondern ist vor allem auch Herrschaft kraft Wissen (Weber 1980,

S. 128-130). Dies gilt für den Bereich des Asyls uneingeschränkt, denn Asylverwaltungen suchen Informationen zu bündeln, Fakten zu definieren und damit bindende Entscheidung ›sachlich‹ herzuleiten und zu rechtfertigen. Im Bereich des GEAS finden wir gleich mehrere Instrumente der Datenbündelung: die Datenbank Eurodac, die die Fingerabdrücke aller aktenkundig gewordenen Flüchtlinge erfasst, die von der EASO aufgebaute und nun von der EUAA betreute Datenbank mit Informationen zu Herkunftsländern (*Country of Origin Information*, COI), die den Entscheiderinnen und Entscheidern gemeinsame Bewertungsgrundlagen für die Bewilligung oder Ablehnung der Asylanträge liefert, und die zahlreichen Berichte und Statistiken über Krisenherde, Fluchtbewegungen und prognostizierte Antragszahlen. In dieser Hinsicht haben wir es mit einer Verobjektivierung und Vergegenständlichung von Wissen zu tun, die für bürokratisches Handeln keineswegs ungewöhnlich ist, beruht die Behördenpraxis doch maßgeblich auf Verfahren der fallspezifischen Aktenführung, die in elektronischer oder papierförmiger Gestalt organisiert ist. Schriftlichkeit und Aktenmäßigkeit sind Kennzeichen bürokratischen Handelns (Weber 1980, S. 126) und als datensetzende Macht (Popitz 1986, S. 167) auch ein wesentliches Instrument staatlicher Herrschaft. Dazugehörige Rechtsakte, urkundliche Dokumente, informationelle Datenbanken, Ablagesysteme, Bescheide, Einsprüche und Einlassungen aller Art begleiten und strukturieren das Denken und Handeln der Behördenmitglieder (auch Latour 2010). Gerade in diesem Bereich setzt eine objektgesteuerte Rekonfiguration des nationalen Verwaltungshandelns an, denn die Behördenmitarbeitenden sehen sich in ihrer praktischen Arbeit mit Dingen konfrontiert, die zusehends eine europäische Handschrift tragen. Sie betreffen bislang vor allem jene Bereiche des Asylverfahrens, in denen es um die Feststellung der Zuständigkeit im Rahmen der Dublin-Verordnungen geht (Kuster/Tsianos 2014; Tsianos 2015). Hier sind zu nennen: einheitliche Formulare für die Ersuchen zwischen den Behörden, technisch unterstützte Kommunikationsplattformen zwischen den Sachbearbeitenden verschiedener europäischer Behörden (DubliNet) sowie gemeinsame Datenbanken (bspw. Eurodac und auch das von EASO bzw. der EUAA bereitgestellte *general COI* und *medical MedCOI*). Diese Dinge institutionalisieren und fixieren Wissensbestände, Handlungsregeln und Rechtfertigungen, womit sie eine europäische Verwaltungswirklichkeit konstituieren und verstetigen (zur Bedeutung von Materialität und Technologien in der Schweizerischen Asylverwaltung siehe Pörtner 2021: 153-181).

Die Bemühungen um eine wissensgestützte Europäisierung der Verwaltungspraxis gehen aber über die Etablierung und Implementierung digitaler Datenbanken und Kommunikationsplattformen hinaus, denn selbst dieses verdinglichte

Wissen muss in den lokalen Behörden verankert und vom Behördenpersonal übernommen und genutzt werden. Bei der Europäisierung qua Wissen sind deshalb gerade die Bemühungen um die Entwicklung eines gemeinsamen Verfahrens- und Entscheidungswissens sehr wichtig. Paradigmatisch hierfür steht das Schulungsprogramm, das in seinen Modulen die internationalen und europäischen Rechtsgrundlagen der Verfahren zur Feststellung und Gewährung internationalen Schutzes (die Genfer Flüchtlingskonvention von 1951, das Zusatzprotokoll von 1967 und die Anerkennungs- und Asylverfahrensrichtlinie der EU) behandelt. Vor allem enthält es Anleitungen für eine gleichwertige Ausgestaltung aller Verfahrensschritte der Asylverfahren (bspw. Anhörung, Beweiswürdigung, Bescheiderstellung, Dublin, Ausschlussgründe) in den Asylbehörden der Mitgliedsländer. Über die Schulung und Qualifizierung strebt das EASO – und das EUAA in seiner Nachfolge – die »Harmonisierung von Asylverfahren in der gesamten Europäischen Union [an]. Gleiche Fälle sollten innerhalb der EU gleichbehandelt werden und zu den gleichen Schutzmaßnahmen und den gleichen Ergebnissen führen« (EASO 2014: S. 5).

Dieses Schulungs- und Fortbildungsprogramm kann als ›weicheste‹ Form der Europäisierung gelten, da dessen Effekte von der Mitwirkung des Behördenpersonals und einer Verinnerlichung des Wissens durch die Geschulten abhängen. Obwohl es als ein zentrales Instrument der Verwirklichung des GEAS bezeichnet wird (EASO 2014), ist sehr wenig über seine Funktions- und Wirkungsweise bekannt. Denn während die bisherige Forschung bereits zentrale Instrumente der ›harten‹ Europäisierung der Verwaltungspraxis untersucht hat – und hierzu zählen auch die Formen eines verdinglichten Wissens (bspw. Tsianos 2015; Jurado et al. 2016; Lahusen/Wacker 2019) –, bleibt der Einfluss europäischer Wissensbestände und Handlungsempfehlungen auf das behördliche Handeln auf der lokalen Ebene weiterhin im Dunkeln. Im Rahmen der Asylforschung gibt es zwar zahlreiche Untersuchungen, die die in mitgliedsstaatlichen Asylbehörden angewandten Wissensbestände und Praktiken auf dem *street level* – überwiegend kritisch – unter die Lupe nehmen (u. a. Doornboos 2005; Johannesson 2012; Probst 2012; Jubany 2017; Schittenhelm/Schneider 2017; Dahlvik 2018). Obwohl die Frage nach gemeinsamen Standards in der EU auch in der Asylforschung bereits früh aufgeworfen wurde (Noll 2005), sind jedoch Einflüsse einer Europäisierung dieser Wissensbestände und der auf EU-Ebene getroffenen Vorkehrungen und Maßnahmen noch wenig erforscht.

Das europäische Schulungsprogramm liefert einen interessanten Untersuchungsgegenstand, ging es doch bei diesem Instrument um die Generierung eines gemeinsamen Wissensbestandes, der über ein mehrstufiges Schulungsprogramm

die lokale Verwaltungspraxis im Hinblick auf zentrale Verfahrensabschnitte prägen und verändern soll. Es wird zu klären sein, wie und mit welchem Ausgang es gelang, ein gemeinsames Schulungsprogramm zu entwickeln, das für alle mitgliedsstaatlichen Verwaltungen Geltung beanspruchte. Darüber hinaus ist zu ermitteln, wie das Schulungsprogramm implementiert und damit in die Verwaltungspraxis vor Ort übertragen und angepasst wurde. Anzunehmen ist, dass die Entwicklung und Implementation der im europäischen Schulungsprogramm eingeschriebenen Wissensbestände mit ihren Deutungen, Beobachtungen, Normen und Bewertungen als ein mehrstufiger Prozess der Übersetzung und Aneignung organisiert wurde.

2.2 VERWALTUNGSHANDELN AUF DEM *STREET LEVEL*: ZUR MIKROSOZIOLOGIE DER BEHÖRDLICHEN PRAXIS

In den feldtheoretischen Überlegungen zu einer Soziologie der Bürokratisierung Europas haben wir uns dafür starkgemacht, die Analysen auf die Ebene zu verlagern, die in der bisherigen Forschung weniger Beachtung fand, für eine soziologische Erörterung aber zentral erscheint: das praktische Verwaltungshandeln auf der lokalen Ebene. Wir haben eine Reihe von Argumenten vorgebracht, die nahelegen, dass eine Europäisierung des behördlichen Handelns durchaus möglich ist. Hierbei verwiesen wir auf Veränderungsimpulse, die nicht nur von den Institutionen der EU, sondern auch von den Mitgliedsländern und den Verwaltungen selbst über zwischenstaatliche Gremien, Entschließungen und Programme auf den Weg gebracht wurden. Ungeklärt blieb aber die Relevanz dieser Veränderungsimpulse angesichts der Trägheit und der Widerstände des lokalen Verwaltungshandelns, die von der mikrosoziologischen Verwaltungsforschung seit mehr als 60 Jahren mit Blick auf Implementations- und Vollzugsdefizite herausgearbeitet und immer wieder bestätigt wurden. Reproduzieren sich auf der Ebene des Behördenpersonals nicht eher lokal eingespielte und tradierte Handlungsmuster? Kommt es, sofern Veränderungen identifiziert werden können, nicht eher zu hochgradig selektiven Anpassungen an die europäischen Vorgaben? Werden Vorschläge und Vorgaben des GEAS nicht eher entlang bestehender Rechts- und Verwaltungstraditionen gedeutet, aufgegriffen und umgesetzt? Entwickeln sich deshalb nicht eher hybride, additive oder widersprüchliche Wissensbestände und Handlungsroutinen in der Vollzugspraxis der unterschiedlichen Mitgliedsländer?

Um diese Fragen beantworten zu können, ist es notwendig, die relevanten Ergebnisse der mikrosoziologischen Verwaltungsforschung darzulegen. Dafür gibt es mehrere Gründe. Erstens ist es wichtig, uns hinsichtlich der Analyse des Feldes

für die Schwierigkeit bzw. Unwahrscheinlichkeit einer administrativ-rechtlichen Harmonisierung des europäischen Asylsystems zu sensibilisieren. Diese Sensibilisierung soll aber auch den Blick dafür schärfen, welche Ansätze und Entwicklungen einer Europäisierung des (lokalen) Verwaltungshandelns bereits vorliegen. Angesichts der mikrosoziologischen Erkenntnisse über den Eigensinn des Behördenalltags könnten diese Veränderungen durchaus bemerkenswert sein. Zweitens regen die Forschungsbefunde dazu an, die Komplexität des Verwaltungshandelns anzuerkennen und entsprechend differenziert zu analysieren. Bürokratien entsprechen dem Idealtypus weberscher Prägung (Weber 1980) nur sehr eingeschränkt, da bürokratisches Handeln auf der Arbeitsebene mit Ambivalenzen, Dilemmata und Spannungen konfrontiert ist und eigenen Zwängen und Logiken folgt. Drittens möchten wir anhand der bisherigen Literatur forschungsleitende Annahmen und Fragestellungen spezifizieren, die sich im Laufe der empirischen Analysen als wegweisend und erkenntnisfördernd entwickelt und bestätigt haben. Sie bereiten insofern auf die empirische Ergebnisdarstellung und die in den Schlusskapiteln vorgenommene theoretische Reflexion und Abstrahierung vor.

2.2.1 Der Eigensinn des bürokratischen Vollzugs: Erkenntnisse der Verwaltungssoziologie

Die sozialwissenschaftliche Verwaltungsforschung hat sich seit den 1950er Jahren vermehrt in das Innenleben bürokratischer Apparate begeben, um die gesellschaftsanalytischen Diskussionen über moderne Staatlichkeit, Bürokratie und Herrschaft mit ihren makrostrukturellen Interessen und Schlussfolgerungen durch eine Analyse der organisationalen und handlungspraktischen Gegebenheiten in den Amtsstuben zu kontrastieren und zu erweitern. In mehr oder weniger expliziter Bezugnahme auf das Bürokratiekonzept Max Webers ging es darum, die empirischen Befunde und theoretischen Einblicke fortzuentwickeln. Die Vielzahl der Forschungsstudien teilte eine mikrosoziologische Orientierung und arbeitete unterschiedliche Erkenntnisse heraus, die allesamt beachtenswert sind. Wenngleich sie kein konsistentes Bild zeichneten, trugen sie dazu bei, das am Idealtypus bürokratisch-legaler Herrschaft (Weber 1980) orientierte Denken zu relativieren.

Dies traf noch nicht zwangsläufig auf die Anfänge dieser Forschungsdebatten zu. Noch Robert Merton hatte in einem Beitrag zur bürokratischen Struktur und Persönlichkeit von 1940 argumentiert, dass bürokratisch organisierte Gruppen und Organisationen sekundäre Normen zur eigentlichen Maxime des Handelns erheben, die einer dem bürokratischen Handeln und Denken eigenen formal-rationalen und instrumentellen Logik verpflichtet sind. Ihm zufolge ist dies insofern dysfunk-

tional, als die bürokratischen Normen den eigentlichen Organisationszielen entgegenstehen können (Merton 1940) – im Bereich staatlicher Verwaltung etwa den Zielen des ›öffentlichen Dienstes‹ im Sinne einer Orientierung am Gemeinwohl. Damit vertritt er die durch ihn bekannt gewordene These, dass Organisationen den eigenen Erhalt zur primären Zielsetzung erheben und damit sekundäre der Reproduktion der Gruppe verpflichtete Normen absolut setzen (Merton 1957). Hinzu kommt, dass Organisationen die Persönlichkeit ihrer Mitarbeiter prägen und deformieren, womit sie bürokratische Strukturen und Handlungsmuster auf Dauer stellen. Merton wollte gegen die modernisierungstheoretische Diktion deutlich machen, dass Bürokratien auch gesellschaftlich dysfunktional sind. Dieser Impetus trifft auch auf Michel Crozier (1964) zu. Ihm zufolge tendieren bürokratische Strukturen nicht nur dazu, ineffektiv zu sein, sondern auch unflexibel und unfähig, sich an veränderte Umweltgegebenheiten anzupassen. Sie perpetuieren sich dabei durch ihr Personal, wie bereits Merton meinte, da sie eine den Dysfunktionalitäten verpflichtete bürokratische Persönlichkeit hervorbringen (Crozier 1964: 198-203).

So weitverbreitet diese Kritik am bürokratischen Apparat und Personal auch ist und so sehr diese Positionen zu ihrer Zeit dazu beigetragen haben mögen, die Analysen legal-bürokratisch organisierter Gesellschaften für die in Bürokratien eingeschriebenen Dilemmata und Dysfunktionalitäten zu sensibilisieren, so sehr ist auch diese Bürokratiekritik einem eindimensionalen Bild verpflichtet. Die beschriebenen Strukturmerkmale bleiben dem weberschen Idealtypus treu; selbst die funktionale Bewertung ist mit Blick auf die webersche Bürokratiekritik (das »stahlharte Gehäuse der Hörigkeit«, die Dilemmata formaler Rationalität u. a.; Weber 1980 und 1988: 203) nicht sonderlich neu. Diese Bürokratiekritik arbeitet die idealtypischen Merkmale der Bürokratie (u. a. Rechtsförmigkeit, Verfahrensmäßigkeit, Unpersönlichkeit, Amtshierarchie) nur konsequenter in Bezug auf gesellschaftlich unerwünschte oder nachteilige Effekte aus (Merton 1940; Crozier 1964).

Die empirisch orientierte Verwaltungssoziologie, die sich seit den 1950er Jahren formierte, hat dieses überzeichnete Bild zurechtgerückt, in dem sie nachwies, dass Verwaltungshandeln ein komplexeres und widersprüchliches Phänomen ist, dessen Analyse überraschende Erkenntnisse generieren kann. Zwei klassische Studien möchten wir anführen, die die weiteren Diskussionen maßgeblich beeinflusst haben und für unsere Herangehensweise wichtige Impulse liefern. Peter Blau lieferte mit seiner frühen Forschungsarbeit eine soziologische Studie, in der er einzelne Bundes- und Landesbehörden mittels Beobachtungen, Interviews und Dokumentenanalyse unter die Lupe nahm. Als Schüler Robert Mertons war er an einer funktionalen Analyse von Bürokratien und einer Identifizierung ihrer Dysfunktionalitäten interessiert, kam aber auf Grundlage seiner Feldforschungen zu

neuen Erkenntnissen. Ihm zufolge sind Bürokratien keinesfalls rigide und unbewegliche Organisationen, sondern – wie der Titel seines Buches (›The Dynamics of Bureaucracy‹, Blau 1955) behauptete – dynamische Gebilde. Staatliche Verwaltungen weisen zwar eine formal-rechtlich fixierte Organisationsstruktur auf. Allerdings entwickelt das Personal auf der Ebene der *operating officials* informelle Organisationsmuster und Arbeitsprozesse, die Bürokratien in Bewegung halten. Sehr oft weichen diese informellen Routinen von Organisationszielen und -erfordernissen ab, und zwar auch deshalb, weil sie für die Zielerreichung vorteilhafter sind. Am Beispiel der bundesstaatlichen Arbeitsverwaltungen konnte er zeigen, dass die informelle Praxis bei der Vergabe von Beratungsterminen die Zahl und Vielfalt der vermittelten Kunden nur deshalb erhöhte, weil sich das Personal an die vorgesehenen Anweisungen nicht hielt.

Ähnliche Ergebnisse arbeitete Blau in seiner Fallstudie über eine Behörde der nationalen Finanzverwaltung heraus. Unterhalb der formalen Dienstanweisungen hatte sich ein informelles Konsultationsnetz zwischen den Mitarbeitenden entwickelt, das der Lösung auftretender Probleme diente (Blau und Scott 1970). Er konnte zeigen, dass sich in ausreichend großen Gruppen zwangsläufig informelle Positions- und Statushierarchien durch den Tausch von Ressourcen herausbilden – ein austauschtheoretisches Postulat, das er auch auf makrostruktureller Ebene erhoben hat (Blau 1970, 1977). Damit wies Blau für die Verwaltungssoziologie nach, dass das operative Tagesgeschäft staatlicher Behörden eigenen informellen Logiken folgt, die für die Verwaltungspraxis konstitutiv und organisationsintern strukturbildend sind.

Ein politikwissenschaftlich motivierter Forschungsstrang geht auf Michael Lipsky zurück, der sich seit dem Ende der 1960er Jahre mit dem ausführenden Verwaltungspersonal befasste, das er aufgrund der hohen Kontaktdichte zu den Bürgerinnen und Bürgern mit dem Schlagwort der *street level bureaucracy* belegte (Lispky 1969, 1980). Er war der Meinung, dass das Studium von politischen Institutionen und politischen Entscheidungen (*public policies*) letztlich die Ebene des Vollzugs und das damit beauftragte Behördenpersonal ins Visier nehmen muss, denn entscheidend für die Wahrnehmung der Bürgerinnen und Bürger sei das, was am Ende umgesetzt werde und auf welche Weise dies geschehe. Es sei schließlich paradox, dass vielerorts die Verwaltung trotz wohlmeinender Gesetze und gemeinwohlorientierter Leitbilder von den Menschen oft als vorurteilsbehaftet, unmenschlich und diskriminierend erlebt werde. Mit dieser Zielsetzung widmete sich Lipsky der Untersuchung der Bediensteten des öffentlichen Dienstes mit hohem Publikumsverkehr, wobei sein Interesse vor allem den Beschäftigten bei der Polizei und den Gerichten, in den Schulen und in der sozialen Arbeit galt. Diese Personengruppen übernehmen seiner Meinung nach eine ähnliche Aufgabe,

da ihr Tagesgeschäft dem direkten Kontakt zu Klientinnen und Klienten verpflichtet ist, deren Lebensumstände sie mit ihren Entscheidungen maßgeblich prägen. Zugleich sind sie ähnlichen Arbeitszwängen ausgesetzt, denn sie haben mit Ressourcenknappheit zu kämpfen, sind physischen oder psychischen Bedrohungen ausgesetzt und mit ambivalenten bzw. widersprüchlichen Rollenerwartungen konfrontiert.

In diesem Handlungskontext entfaltet sich nun das Dilemma der *street level bureaucracy*, die als intermediärer Bereich zwischen den Regierungen einerseits und den Lebenswelten der Bürgerinnen und Bürger andererseits die Vollzugspraxis organisieren muss. In dieser Praxis stehen die *street level bureaucrats* vor dem Problem, eine Massenbearbeitung individueller Fälle unter Bedingungen knapper Zeit, mangelnder Informationen und unzureichender Ressourcen sicherstellen zu müssen. Als Folge dieser Dilemmata entwickeln sie Lösungsstrategien, die das Verwaltungshandeln insgesamt prägen: Sie vereinfachen und routinisieren Arbeitsabläufe, womit sie letztlich Produktivitätszwängen gehorchen, die es ihnen schwermachen, dem jeweiligen Fall gerecht zu werden; und sie entwickeln eine rechtfertigende Mentalität in Bezug auf ihre Arbeit, die das eigene Vermögen relativiert und Verantwortlichkeiten auf andere, insbesondere die Klienten und Klientinnen, verschiebt.

Für Lipsky steht damit das Verhältnis von Verwaltung und Bürgerschaft im Mittelpunkt seines Interesses, das insbesondere bei marginalisierten Adressaten und Adressatinnen (ethnische Minderheiten, von Armut und Arbeitslosigkeit Betroffene etc.) schwer belastet ist. Er erklärt dies durch selbsterfüllende Prophezeiungen, denn die hilfesuchenden Personen reagieren auf die in den Verwaltungsroutinen eingeschriebenen Stereotypen und Handlungsrezepte mit Skepsis, Wut oder Rückzug, womit sich beide Seiten bestätigt sehen. Für das Studium der Verwaltungspraxis waren diese Forschungsergebnisse deshalb von besonderem Interesse, weil Lipsky belegen konnte, dass der Vollzug von den Handlungszwängen (Organisationstrukturen, Ausstattungen, Rollenerwartungen) abhängt, mit denen *street level bureacurats* zurechtkommen müssen. Gleichzeitig nutzen diese ihre Ermessens- und Entscheidungsspielräume, um Handlungslösungen zu entwickeln, die ihnen das Arbeiten praktisch und psychologisch erleichtern.

Beide Studien fügen sich in eine wachsende Schar von Forschungsarbeiten ein, die sich mit der alltäglichen Vollzugspraxis auf dem *street level* befassen. Zahlreiche dieser Studien haben die Genese informeller Kooperationsnetzwerke und Arbeitspraktiken innerhalb formaler Organisationsstrukturen in verschiedenen Zweigen der öffentlichen Verwaltung unterschiedlicher Länder bestätigt (Corwin 1965; Kingfisher 1988; Johanson 2000; einen Überblick geben Flap/Bulder/Völker 1998). Dies gilt auch für den eigentlichen Bereich unserer Studie, d. h.

für Behörden, die sich mit Geflüchteten befassen (bspw. Heyman 1995; Scheffer 2001; Triandafyllidou 2003; Fuglerud, 2004; Bastien 2009; Eule 2014; Lahusen/Schneider 2017; Dahlvik 2018; Affolter 2021; Pörtner 2021). Die Asylverwaltungen zeichnen sich zwar durch ein sehr spezifisches Verhältnis zu ihrer Klientel aus, denn bei den Asylantragstellenden handelt es sich um Menschen, die im jeweiligen Land keine Staatsbürgerschaft besitzen, in der Regel noch nicht aktenkundig sind (Scheffer 1997) und bei denen es um grundlegende Fragen der Anerkennung oder Inklusion geht. Auch sind Asylbehörden in ihrer Position innerhalb des Migrationskontrollregimes letztlich mit der gleichzeitigen Erfüllung widersprüchlicher Ziele beauftragt – der Gewährung von Schutz und der Verhinderung einer übermäßigen Inanspruchnahme oder eines unterstellten ›Missbrauchs‹ des Asylsystems (Scheffer 2001; Squire 2009; Mountz 2010; Pörtner 2021: 28-32) –, womit eine besonders ambivalente Beziehung zwischen Behördenpersonal und Asylantragstellenden etabliert wird. Aber die wesentlichen Erkenntnisse der frühen Studien scheinen auch für diesen Handlungsbereich zu gelten, denn formalrechtlich fixierte Organisationsziele und informelle Handlungsroutinen müssen nicht übereinstimmen und können daher Spannungen, Ambivalenzen oder Widersprüche hervorbringen. Entscheidend ist es für die mikrosoziologisch inspirierte Verwaltungsforschung daher, die Triebkräfte auf der Ebene des *street levels* auszumachen, die über die Umsetzung formal-rechtlicher Ziele und Vorgaben entscheiden.

Drei wesentliche Faktoren konnten identifiziert werden. Erstens konvergieren Blau (1955) und Lipsky (1980) weitestgehend darin, dass der administrative Vollzug ganz wesentlich von den eigenen Interessen der mit dem Publikumsverkehr betrauten Verwaltungsangestellten abhängt. »One can expect a distinct degree of noncompliance if lower-level workers' interests differ from the interests of those at higher levels, and the incentives and sanctions available to higher levels are not sufficient to prevail« (Lipsky 1980: 19). Die Bediensteten entwickeln ein Interesse an informellen Kontaktstrukturen und Arbeitsroutinen, die es ihnen erlauben, das Arbeitsvolumen und die psychische Arbeitsbelastung besser zu bewältigen, innere Sanktionen und äußere Bedrohungen zu minimieren, divergierende Erwartungen von Vorgesetzten, Kollegen und Klienten zu entschärfen oder Beförderungschancen zu erhöhen. Informelle Kontaktstrukturen und Arbeitsroutinen entwickeln sich umso stärker als gemeinsame Praktiken, je stärker die Interessenslagen auf dem *street level* konvergieren oder geteilt werden.

Dieser Bezug auf Interessen und interessensgestützte Handlungsstrategien ist in der späteren Forschung durch eine zweite – professionssoziologische – Komponente erweitert worden. Denn zahlreiche Studien konstatieren den Ausbau und die Professionalisierung öffentlicher Dienstleistungserbringung (Merten/Olk

1999; Ellis 2010; Evans 2010; Evetts 2013), die sich in einer qualifikationsbasierten Ausbildung, Rekrutierung und Personalentwicklung der *street level bureaucracy* dokumentiert. Diese Entwicklungen verändern die Gestaltungsansprüche der operativ tätigen Bediensteten. Zunächst stärken sie die Rolle ausgebildeter Fachkräfte in gehobenen Besoldungsstufen, die berufsgruppen- und statusspezifische Fertigkeiten, Kompetenzen und Identitäten reklamieren. Dies kann zu Spannungen oder Konflikten führen, sobald die *street level bureaucrats* ihre Gestaltungs- und Entscheidungsspielräume innerhalb des formal-rechtlichen Korsetts der behördlichen Amtshierarchien und Arbeitsabläufe bedroht sehen. Entsprechende Konflikte zwischen administrativen und professionellen Positionen und Rollenerwartungen sind durch die Forschung hinreichend dokumentiert (Corwin 1965; Sorensen/Sorensen 1974; Dunkerley u. a. 2005; Ellis 2010; Evans 2011).

Für Evans (2010) markieren diese Prozesse aber auch eine Abkehr von den *street level bureaucrats* in der ursprünglichen Charakterisierung von Lipsky, da dieses Personal ebenfalls Schulungs-, Qualifizierungs- und Professionalisierungsprozessen unterworfen ist, weshalb wir es nunmehr mit *case workers* oder *case managers* mit professionell begründeten Handlungsmustern und Autonomieansprüchen zu tun haben. Dies läuft zum Teil auf eine Ausdifferenzierung des *street levels* entlang von Aufgaben, Kompetenzen und Statuspositionen hinaus. An der ursprünglichen Problemstellung der Studie Lipskys aber ändert dies wenig, denn diese Personalgruppen bleiben eine vermittelnde Instanz der Implementation, die gegenüber der Organisationsleitung eigene Interessen und Professionalisierungsansprüche vertritt. Die Vollzugspraxis ist weiterhin auf dem *street level* anzusiedeln und bleibt deshalb auch ein Produkt der aktiven Ausgestaltung durch das damit betraute Personal (Evans 2020). Zum einen liegt dies an den berufsständischen Interessen und professionellen Geltungsansprüchen der *case worker*; zum anderen ist dies eine Folge der spezifischen Erfordernisse der Berufsarbeit auf dieser Handlungsebene. ›Gutes‹ Verwaltungshandeln kann aus der Perspektive des Verwaltungspersonals nicht auf ein blindes Befolgen formal-rechtlicher Vorgaben setzen, sondern bedarf der durchaus kreativen Anwendung erlernter und erprobter Standards, Handreichungen und Arbeitsroutinen. Zugleich soll es zwar pragmatisch, aber auch an der Klientel orientiert sein und normativen Erwartungen der Gleichheit und Fairness entsprechen (Maynard-Moody/Musheno 2000, 2012). Für die Verwaltungsforschung birgt dies Implikationen, denn bezüglich der Analyse der Implementation gilt es seitdem, professionelle Selbstverständnisse, Identitäten und Statuspositionen innerhalb des Organisationsgefüges zu berücksichtigen (siehe die Beiträge in Hupe et al. 2015).

Drittens ist zu vermuten, dass die *street level bureaucracy* auch als kollektiver Akteur mittels gemeinsamer Problemdeutungen, Mentalitäten und Identitäten

wirkmächtig ist. Auf diesen Punkt hatte die bürokratiekritische Forschung (insb. Merton 1940, Crozier 1964) mit despektierlichem Ton bereits verwiesen. Und auch Lipsky (1980) blies in dieses Horn, als er eine spezifische Mentalität der *street level bureaucrats* im Umgang mit ihrer Arbeit und ihrer Klientel herausarbeitete, die eine in der Öffentlichkeit deutlich kritisierte Verwaltungspraxis auf Dauer stelle. Die Folgeuntersuchungen behielten zwar die bürokratiekritische Blickrichtung bei, waren aber an Innenansichten stärker interessiert. In Bezug auf Prozesse wurde herausgearbeitet, dass das Behördenpersonal auf dem *street level* kollektive Weltbilder und Deutungen auf Grundlage gemeinsamer Ausbildungs-, Rekrutierungs- und Sozialisationsprozesse hervorbringt (Reichers 1987; Oberfield 2014), die das Verwaltungshandeln in der Behörde auch unabhängig von (und ggf. in Opposition zu) formal-rechtlichen Vorgaben prägen. Hinzu kommt, dass *street level bureaucrats* in ihren spezifischen Einsatzbereichen unter Umständen auch einen gemeinsamen Korpsgeist entwickeln können, wenngleich dieser unter negativen Vorzeichen firmieren kann, sofern sich die Behördenmitglieder verantwortlich für die Vollstreckung missliebiger Politiken sehen. Heyman (1995) hat diesen Vergemeinschaftungsprozess anhand der Einwanderungsbehörden der USA nachgezeichnet, denn die Beschäftigten des *Immigration and Naturalization Service* (INS) sehen ihre Aufgabe als eine öffentlich nicht wertgeschätzte und sachlich unlösbare Sisyphusarbeit. »The paradoxical pride in frustration is a negative esprit de corps. It favors internal closure (…), induces mistrust of criticism, and promotes mutual self-protection. Negative esprit de corps contributes to the INS's inability to remove abusive officers before major human rights violations occur« (Heymann 1995, S. 276).

Diesen Forschungsarbeiten ging es allesamt darum, die Vollzugspraxis in ihrer Relevanz zu dokumentieren und mit Blick auf Eigenlogiken und Bedingungsfaktoren zu verstehen. Allerdings ist die postulierte Wichtigkeit der *street level bureaucracy* nicht unwidersprochen geblieben. Hierzu zählen die Stimmen von Evans (2011) oder Ellis (2010), die für eine Anpassung des Konzeptes an die organisationalen und berufsgruppenspezifischen Gegebenheiten der heutigen Verwaltungen, vor allem im Bereich der sozialen Dienstleistungen, votieren. Damit aber stellen sie den analytischen Wert dieser Forschungsrichtung nicht infrage. Gravierender sind die Kritikpunkte derer, die die Relevanz dieser Akteursgruppierung insgesamt relativieren. Mit Lipsky (1969) ging die Verwaltungsforschung von der These aus, dass der Vollzug von Ermessens- und Entscheidungsspielräumen durchzogen ist, die den operativ tätigen Bediensteten eine gestaltende Rolle sichern. Tatsächlich hatte Lipsky die *street level bureaucrats* in seinen unterschiedlichen Tätigkeitsfeldern über dieses Merkmal definiert: »Although he

works within a bureaucratic structure, his independence on the job is fairly extensive. One component of this independence is discretion in making decisions« (Lispky, 1969: 2).

Diese Annahme ist in der Folgezeit kontrovers diskutiert worden, wobei diejenigen, bei denen skeptische Haltungen überwiegen, im Wesentlichen drei Argumente vorgebracht haben. Zum einen wird auf die zunehmende Regulierung administrativer Prozesse hingewiesen (bspw. gesetzliche Vorgaben und Standards, dienstrechtliche Auflagen, Maßnahmen der Verwaltungsmodernisierung, gerichtliche Urteile), die die Qualität administrativer Entscheidungen erhöhen und die Variabilität bzw. Willkür bei der Entscheidungsfindung mindern wollten. Ermessensspielräume wurden hierdurch zum Teil gezielt ausgeschaltet (bspw. Dunkerley u. a. 2005; Rosenberger/Konig 2012). Hinzu kommt, dass im Zuge der Verwaltungsmodernisierung auch Steuerungsmodelle (insb. das New Public Management) übernommen wurden, die das Verwaltungshandeln veränderten. Im Bereich der sozialen Dienstleistungen hat Howe insbesondere auf den Siegeszug des Managerialismus verwiesen, denn das Management innerhalb der Verwaltungsbehörden hat die Steuerung des Vollzugs auf eine Output-Orientierung umgestellt (bspw. mittels Budgetierung, Performanzkontrolle und Policy-Spezifizierung), womit das individuelle Ermessen eingeschränkt wurde, wie Howe (1986, 1992, 1996) für die soziale Arbeit argumentierte. Schließlich werden die Digitalisierung der behördlichen Verwaltungspraxis und die Rolle der Informations- und Kommunikationstechnologien als potenzielle Instrumente der Standardisierung behördlicher Arbeitsabläufe und Entscheidungsprozesse hervorgehoben (Bovens/Zouridis 2002; Ducheneaut 2002; Heller et al. 2010; einen allgemeinen Überblick geben Danziger et al. 2002; Chan 2001). Für diese Vermutung spricht die Nutzung gemeinsamer Software-Programme mit einheitlichen Arbeitsabläufen, Formularen und Bewertungskriterien, die Zentralisierung von Informationen in zentralen Datenbanken, die Kanalisierung inner- und zwischenbehördlicher Kommunikationsprozesse durch elektronische Plattformen, die Generierung von Performanzindikatoren und Kennziffern und dergleichen mehr. Unklar ist allerdings, wie deutlich und auf welche Weisen diese Technologien auf die Praxis durchschlagen, denn gegen einen Technologiedeterminismus spricht der wiederkehrende Hinweis darauf, dass die Entwicklung, Einführung und Nutzung elektronischer Programme und Plattformen wiederum erkennbar von den gegebenen Organisationsstrukturen, -kulturen und -kontexten geprägt wird (bspw. Ruppel/Harrington 2001; auch Danziger et al. 2002; Chan 2001).

Die genannten Bedenken regen dazu an, die Ermessensspielräume und die Gestaltungsmacht der operativ tätigen Verwaltungsmitarbeitenden nicht als gegeben anzusehen. Im englischsprachigen Raum hat sich deshalb eingebürgert, zwischen

›formal‹ und ›informal discretion‹ zu unterscheiden (Bastien 2009; Ellis 2011), eine Gegenüberstellung, die mit der Unterscheidung von Ermessens- und Entscheidungsspielräumen übersetzt werden kann. Allerdings sollte die vermutete Beschränkung der Entscheidungs- und Handlungsmöglichkeiten des *street levels* nicht unhinterfragt bleiben, denn das Verhältnis zwischen Steuerungsvorgaben und Verwaltungspraxis bleibt ambivalent. So haben Evans und Harris (2004) argumentiert, dass Entscheidungsspielräume schwerlich zu eliminieren seien, denn *discretion* ist in Verfahrensteilen auch gesetzlich vorgeschrieben, da die Arbeit dem Einzelfall gerecht werden muss. *Discretion* ist aber auch Folge unklarer oder widersprüchlicher gesetzlicher Regelungen, weshalb eine stärkere Verrechtlichung auch mehr Ermessensspielräume provozieren kann. Und schließlich ist nicht ausgeschlossen, dass Behördenmitarbeiter *discretion* subversiv nutzen, um formale Organisationsziele und -regeln, die als unangemessen gewertet werden, zu unterlaufen. Alles in allem spielen informelle Entscheidungsspielräume trotz der angenommenen Einengung formaler Ermessensfreiheiten weiterhin eine Rolle (Gilboy 1991). Sie scheinen aber in Abhängigkeit von Kontextbedingungen deutlich zu variieren. Vollzugspraxis scheint im Bereich der Informationsverarbeitung stärker standardisiert und automatisiert zu werden, während die Entscheidung beim Einzelfall durch die jeweiligen *case worker* oder Sachbearbeitenden weiterhin eine mit Unsicherheiten und Abwägungen verknüpfte Aufgabe bleibt und auch bleiben soll (Høybye-Mortensen 2015). In vielen Behörden gilt es zudem, die grundsätzliche Frage nach der Glaubwürdigkeit der Antragsstellenden und ihrer Eingaben zu beantworten, weshalb die Einschätzung der Entscheidenden für den Ausgang des Verfahrens maßgeblich wird. Entscheidungsspielräume können und sollen demnach nicht grundsätzlich ausgeschlossen werden, obschon sie entlang von Verfahrensabläufen unterschiedlich organisiert bzw. zugeteilt werden können.

Schließlich ist zu berücksichtigen, dass Ermessens- und Entscheidungsspielräume eine rechtlich und organisatorisch konstruierte Größe sind, die zwischen Verwaltungszweigen ebenso variieren kann wie zwischen Ländern. Solche Länderunterschiede sind zum Gegenstand von Studien geworden, die sich für die Bemühungen der Europäischen Union um eine Harmonisierung des Vollzugs interessieren. Obwohl die EU ein besonderes Interesse daran hat, länderspezifische Unterschiede einzugrenzen, hat die bisherige Forschung übereinstimmend herausgestellt, dass die Spielräume bei der Entscheidungsfindung zwischen den Ländern deutliche Unterschiede aufweisen (Jordan et al. 2003; Meyer-Sahling 2006; Meyer/Hammerschmid 2010). Dies scheint davon abzuhängen, wie zentralistisch oder dezentral Verwaltungsabläufe organisiert sind und wie strikt oder lax die

dienstrechtlichen und organisationsinternen Abläufe reguliert werden. Kaum Einblicke gibt es in die Art, wie der *street level* mit europäischen Regelungen und Wissensbeständen umgeht, denn die in der vorliegenden Untersuchung behandelten ›weichen‹ Europäisierungsmaßnahmen können aus der Perspektive der *case worker* als Chance der Erweiterung beruflicher Handlungsspielräume ebenso genutzt werden, wie sie als regulatorische Zumutungen abgewehrt werden können.

2.2.2 Europäisierung der *street level bureaucracy*: Prozesse und Widerstände

Die beschriebenen Forschungsergebnisse zum administrativen Vollzug sind für die europasoziologische Untersuchung des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems (GEAS) unmittelbar relevant. Sie lassen erahnen, warum die Umsetzung der im GEAS formulierten Ziele, Standards und Kriterien einer gemeinsamen Verfahrenspraxis in den Mitgliedsländern so schleppend und lückenhaft verlief, dass die EU und einzelne Mitgliedstaaten und Behörden wiederholt Versuche unternahmen, den Angleichungsprozess neu zu beleben und voranzubringen (bspw. Europäische Kommission 2015). Sollte eine für die EU pessimistische Prognose gegeben werden, könnte auf gleich mehrere Hemmnisse hingewiesen werden. Zum einen ist die EU ebenso wie jede Regierung auf nationaler und bundesstaatlicher Ebene darauf angewiesen, dass sich die *street level bureaucracy* die beschlossenen Gesetze, Verordnungen, Richtlinien und Erlasse in vollem Umfang zu eigen macht. Anders als die Mitgliedsländer aber können die EU-Institutionen Abweichungen nicht kontrollieren und sanktionieren, denn die Aufgabe der Implementation europarechtlicher Vorgaben liegt alleine in den Händen der Mitgliedsstaaten, weshalb die EU nur über Vertragsverletzungsverfahren und die europäische Gerichtsbarkeit aktiv werden kann. Zum anderen ist davon auszugehen, dass die Behördenmitglieder die in den Ländern etablierten und eingespielten Arbeitsabläufe prioritär behandeln, denn die Ausbildung, Rekrutierung und Personalentwicklung liegt in den Händen der Mitgliedsländer und ihrer territorialen Gliederungen. Hinzu kommt, dass die Beschäftigten behördeninterne Sozialisationsprozesse durchlaufen, die lokale und nationale Verwaltungstraditionen und -kulturen sowie entsprechende Identifikationen und Loyalitäten stärken. Sofern der nationale Gesetzgeber und die Vorgesetzten in Ministerien und Verwaltungen nicht auf eine schriftgetreue Übernahme europäischer Vorgaben bestehen, diese kontrollieren und sanktionieren, ist zunächst nicht zu erkennen, warum das Behördenpersonal eingespielte und verinnerlichte Problemdeutungen, Wissensbestände und Arbeitsroutinen aufgeben und neue Leitbilder, Standards und Kriterien der Verfahrensabwicklung und Entscheidungsfindung aufgreifen sollte.

Der Annahme einer Europäisierung des lokalen Verwaltungshandelns muss deshalb zunächst mit einer gewissen Skepsis begegnet werden. Vor allem ist es notwendig, empirisch zu überprüfen, wie weit die im GEAS angelegte Konvergenz und Verzahnung der behördlichen Praxis überhaupt geht. Zugleich muss ermittelt werden, auf welche Weise eine Europäisierung im behördlichen Arbeitsalltag wirksam wird. Unsere bisherigen Erörterungen legen nahe, dass in dieser Hinsicht zwei Aspekte zu berücksichtigen sind. Zum einen ist davon auszugehen, dass die Europäisierung des lokalen Verwaltungshandelns auf verschiedene Modalitäten zurückgreift – Recht, Verfahren und Wissen –, die sich differenziell auf die Asylverfahren und die Behördenpraxis auswirken. Zum anderen ist anzunehmen, dass in all diesen Aspekten eine Europäisierung kein deterministischer und linearer, sondern vielmehr ein Prozess der Übersetzung und Aneignung ist, bei dem das Behördenpersonal eine ganz entscheidende, vermittelnde und gestaltende Rolle spielt.

Schließlich muss berücksichtigt werden, dass viele der Instrumente des GEAS nicht einfach nur den Mitgliedsländern auferlegt wurden; viele sind auch unter Einbindung von nationalen Verwaltungsmitgliedern sowie von Expertinnen und Experten entwickelt worden. Gerade mit Blick auf das europäische Schulungsprogramm, das in den folgenden Analysen im Mittelpunkt des Interesses stehen wird, ist festzustellen, dass hier Wissensbestände entwickelt wurden, die differenzielle Anschlussstellen an lokale Verwaltungspraktiken enthielten und gleichzeitig über die Schulungsprogramme an die Spezifika der nationalen Behörden angepasst und dorthin vermittelt werden mussten. Die Impulse, die von den Schulungen ausgingen, waren damit letztlich ein Produkt der Aushandlungen, Übertragungen und Anpassungen, an denen Verwaltungsakteure aus verschiedenen Ländern mitwirkten.

Die Untersuchung des Schulungsprogramms wird es uns vor allem ermöglichen, die Rolle von Wissen als Modus der Europäisierung zu klären. Damit steht das Schulungsprogramm nur exemplarisch für ein viel breiteres Themenfeld, denn gemeinsame Wissensbestände sind für das GEAS von herausragender Bedeutung und werden als Instrument einer Harmonisierung des Verwaltungshandelns offensiv genutzt. Das GEAS propagiert gemeinsame Situations- und Problemdeutungen, forciert die Informations- und Datenbündelung, formuliert Handlungsanleitungen und Verfahrenswissen zu allen relevanten Schritten der Antragsbearbeitung und postuliert damit auch Leitbilder eines ›guten‹ bürokratischen Handelns. In dieser Hinsicht ist das europäische Schulungsprogramm besonders instruktiv, da es diese Wissenselemente in ein integriertes Curriculum einzubinden, durch Trainingsmaßnahmen zu verbreiten und als handlungsleitenden Instrumentenkasten in der Behördenpraxis zu fixieren sucht. Damit ist den am Schulungsprogramm

beteiligten Akteuren eine gewisse Kanonisierungsabsicht zu attestieren, die sich förderlich auf eine kognitive Europäisierung des Behördenpersonals über Landesgrenzen hinweg auswirken soll.

Für die empirische Untersuchung ist es vordringlich zu klären, ob sich *street level bureaucrats* tatsächlich auf den Referenzrahmen des europäischen Schulungsprogramms einlassen und ihn in ihren Arbeitsalltag übernehmen. Folgen wir der bisherigen Forschung, so ist eine solche Veränderung in dreierlei Hinsicht denkbar: in Bezug auf die eigene Arbeit, auf die Klientinnen und Klienten und auf die *street level bureaucracy* als kollektivem Akteur (Lispky 1980; Heyman 1995; Loyens/Maesschalck 2010). Greift das Personal auf dem *street level* das Wissens- und Deutungsangebot des GEAS auf, um seine Vorstellungen über die eigene Verwaltungsarbeit zu reflektieren und zu verändern? Führt der europäische Referenzrahmen dazu, dass die Beschäftigten der Behörden die gängige Wahrnehmung und Klassifizierung der Klientel ändern, oder dominieren weiterhin behörden- bzw. landesspezifische Vorstellungen und Weltbilder? Und greifen die Behördenmitglieder die Identifikations- und Legitimationsangebote des GEAS auf – verändert sich dadurch die Selbstwahrnehmung, der Gemeinschaftssinn des *street levels* in den untersuchten Behörden? Es ist davon auszugehen, dass die Bemühungen der EU um eine Kanonisierung der Wissensbestände auf dem *street level* nicht unwidersprochen bleiben, da der Prozess der Wissensvermittlung und -aneignung von verschiedenen zum Teil gegenläufigen Kräften begleitet wird. Der Prozess wird nicht nur durch Ministerien und Behördenleitungen gesteuert (hier: mittels Rekrutierung, Aus- bzw. Fortbildung), sondern auch vom Personal selbst geprägt. Gehen wir dieser Vermutung nach, so können wir Annahmen über die kognitive Europäisierung der Behördenpraxis konkretisieren.

Zum einen ist belegt, dass Behörden die Aus- und Fortbildung sowie die Rekrutierung und Personalentwicklung nutzen, um ihr Personal mit Blick auf Fertigkeiten, Wissen und Einstellungen zu formen (Reichers 1987; Heyman 1995; Fuglerud 2004). Bereits in dieser Hinsicht ist es empirisch unklar, wie deutlich die Behörden das europäische Schulungsprogramm propagieren. Die Rekrutierung und Ausbildung des Personals liegt in den Händen der Mitgliedsländer und folgt etablierten Ausbildungs- und Besoldungssystemen sowie personal- und dienstrechtlichen Vorgaben, womit sich die Auswahl und die Ausbildung des Personals womöglich nur selektiv auf das GEAS einstellen. Zum anderen muss berücksichtigt werden, dass die Wissensbestände der *street level bureaucrats* nicht nur von Ausbildungsgängen und der behördlichen Personalentwicklung ausgeformt werden, sondern gerade auch Produkt einer behördeninternen Sozialisation sind. Studien belegen, dass der lokale Arbeitsalltag zu einem großen Teil auf eingespielten Verwaltungsabläufen beruht und die bestehenden Praktiken und Wissensbestände,

Normen und Einstellungen von den Beschäftigten – vor allem wenn es um Berufseinsteigerinnen und -einsteiger geht – übernommen werden (Reichers 1987; Heyman 1995; Schneider/Wottrich 2017; Dahlvik 2018: 53-63; Affolter 2021, insb. Kapitel 5), weshalb diese sich folglich auch innerhalb einer Behörde erheblich unterscheiden können.

Die Kanonisierung von Wissensbeständen dürfte folglich auf Grenzen stoßen. Allerdings ist nicht auszuschließen, dass die beschriebenen Formen der Wissensvermittlung eine kognitive Europäisierung befördern könnten. Wie wir noch zeigen werden, stehen die Mitgliedsländer unter Druck, das GEAS in seinen verschiedenen Komponenten zu übernehmen – und damit auch die eigenen Rekrutierungs- und Ausbildungsgepflogenheiten zu verändern. Damit könnte eine kognitive Europäisierung vor allem jüngere Mitarbeitende betreffen, die ein reformiertes Ausbildungsprogramm durchlaufen, in das Module des europäischen Schulungsprogramms eingebunden sind. Wie Oberfield (2014) herausgestellt hat, passen sich jüngere Beschäftigte keinesfalls den behördeninternen Gegebenheiten unilateral an, denn sie erhalten ihre Motivationslagen, Vorstellungen und Identitäten aufrecht und vertreten diese auch gegenüber den etablierten, ›veralteten‹ Routinen. Womöglich sehen auch länger Beschäftigte in den neuen Schulungsinhalten eine Chance, ihre eigene Berufsarbeit zu verbessern.

Nicht unerheblich könnte schließlich sein, dass das GEAS den Behördenmitgliedern einen Referenzpunkt für eine erweiterte berufliche Selbstwahrnehmung bietet. Für Sozialverwaltungen ist herausgearbeitet worden, dass *street level work* moralisch aufgeladen ist, weil es moralische Anforderungen auch gegenüber unberechtigten Ansprüchen durchzusetzen hat (Hasenfeld 1992, 2000). *Operating officials* haben deshalb nicht nur eine oftmals negative Meinung über ihre Klientel (Lipsky, 1969; Kingfisher 1988). Sie sehen sich selbst auch als administrative *underdogs*: Sie rechnen mit öffentlicher und zum Teil auch politischer Missbilligung, da sie eine Aufgabe ausführen, die in breiten Teilen der Öffentlichkeit mit Vorbehalten betrachtet und auch von der Politik nicht rückhaltlos unterstützt wird (Fuglerud 2004). Im lokalen Kontext führt diese Situation zu einer Solidarisierung, die zwei komplementäre Orientierungspunkte besitzt: einerseits eine legalistische Selbstkonzeption, wonach sich die Beschäftigten in ihrem Amt und ihrer Arbeit als streng konform zum geltenden Recht beschreiben und damit ›im Recht‹ sehen; andererseits ein negatives, womöglich heroisches Selbstkonzept, durch das sich die Mitarbeitenden mit der Unlösbarkeit und Unpopularität des politischen Auftrags identifizieren (Heyman 1995). Nicht auszuschließen ist es, dass das GEAS vom Behördenpersonal als Referenzpunkt für die Rechtfertigung der eigenen Arbeit und für die Identifikation mit einem großen Ganzen gesehen wird. *Street level bureaucrats* dies- und jenseits der Ländergrenzen könnten sich als Teil

eines gesamteuropäischen Asylsystems und damit einer bürokratischen Arbeits- und Schicksalsgemeinschaft sehen, die sich der Bewältigung einer gemeinsamen Aufgabe verschrieben hat.

Über das europäische Schulungsprogramm könnte das GEAS folglich die Verwaltungspraxis in den Mitgliedsländern prägen, sofern das lokale Behördenpersonal die darin eingeschriebenen Deutungen, Wissensbestände und Handlungsanleitungen internalisiert und den beruflichen Arbeitsroutinen zugrunde legt. Von Bedeutung ist allerdings, dass diese Wissensbestände mit anderen Modalitäten einer Europäisierung, nämlich mit Recht und Verfahren in engem Wechselverhältnis stehen. Die EU drängt auf die Harmonisierung und Verzahnung der Verwaltungspraxis in allen Mitgliedsländern, indem sie Recht setzt und Verfahrensstandards definiert, die das Behördenhandeln über die Ländergrenzen hinweg vereinheitlichen und auf Verwaltungskooperation verpflichten soll. Diese Europäisierung qua Recht und Verfahren rekurriert allerdings auch auf Wissen, denn die Implementation der betreffenden Rechtsnormen und Verfahrensstandards setzt eine Qualifizierung des Behördenpersonals voraus. Das europäische Schulungsprogramm übernimmt in dieser Hinsicht eine wichtige Rolle, denn es versammelt die für ein einheitliches und kohärentes Verfahren wichtigen Wissensbestände (Informationen, Deutungen, Arbeitstechniken und -mittel). Es kanonisiert damit auch das, was ein ›gutes‹ Verfahren an Aufgaben, Arbeitsmitteln und Arbeitsschritten der Verwaltungspraxis beinhaltet, und es entwickelt Vorschläge für eine Formalisierung und Standardisierung von Verfahrensabläufen. In dieser Hinsicht ist das Schulungsprogramm den Zielen einer Formalisierung verpflichtet, die die Planbarkeit, Sachbezogenheit und Rechtmäßigkeit des behördlichen Handelns über alle Mitgliedsländer hinweg garantieren soll.

Schließlich nimmt die Verdinglichung des Verwaltungshandelns auch innerhalb des GEAS eine wichtige Rolle ein. Für Bürokratien ist die Materialität insgesamt kennzeichnend, wie bereits erörtert wurde, denn Verfahrensförmigkeit impliziert auch Aktenförmigkeit: In Asylverfahren muss nicht nur eine Vielzahl von Dokumenten (bspw. Identitätspapiere, Urkunden, Gutachten, Rechtsvorschriften, Verfahrensabläufe etc.) beschafft und berücksichtigt werden, sondern diese Verfahren veranlassen und generieren auch selbst weitere Dokumente (Anhörungsprotokolle, Stellungnahmen, Bescheide, Gerichtsurteile etc.). Für die Europäisierung der Behördenpraxis sind vor allem Arbeitsmittel von Bedeutung, etwa gemeinsame Datenbanken (insb. Eurodac oder gemeinsam genutzte COI-Portale) oder elektronische Kommunikationsplattformen (DubliNet). Auch diese Arbeitsmittel fixieren und materialisieren Wissen, weshalb der Umgang mit ihnen erlernt werden muss. Aus diesen Gründen strahlen die europäischen Arbeitsmittel in das

hier untersuchte Schulungsprogramm hinein, denn das Personal wird auch im Umgang mit solchen Datenbanken und Informationsplattformen geschult. Ziel ist es, implizite und explizite Wissensbestände (Problemdeutungen, normative Rechtfertigungen, Handlungserwartungen und Routinen) zu vermitteln.

Auch diese Europäisierung qua Verfahren und Dingen wird nicht ungefiltert bis auf die Ebene der *street level bureaucracy* durchschlagen. So ist bekannt, dass die Behörden der Mitgliedsländer mit den elektronischen Arbeitsmitteln unterschiedlich umgehen (Gibb/Good 2013; van Kist/Rossett 2020), und Ähnliches gilt auch für die europäischen Rechtsvorgaben, etwa in Bezug auf das Dublin-Verfahren, die in den Ländern unterschiedlich in die Organisationsstrukturen und Verfahrensabläufe eingepflegt werden (siehe Kapitel 5.2). Die unterschiedliche Aneignung betrifft insofern auch die Module innerhalb des europäischen Schulungsprogramms, die sich mit diesen europäisierten Verfahrenselementen und Arbeitsmitteln befassen. Die Übernahme der diesbezüglichen Schulungsinhalte im beruflichen Alltag kann durch die in den Behörden etablierten administrativen Strukturen erschwert werden. Relevant können aber auch Widerstände oder Trägheiten beim lokalen Verwaltungspersonal sein, sofern die Neuerungen den etablierten Arbeitsroutinen und Überzeugungen widersprechen. Das Schulungsprogramm schlägt nämlich Leitlinien und Arbeitstechniken vor, die bestimmte Problemdeutungen, normative Orientierungen und praktische Regelungen präferieren und damit die in den lokalen Behörden verbreiteten professionellen Selbstverständnisse und etablierten Routinen herausfordern.

2.3 ZWISCHENFAZIT: ZUR FELDTHEORETISCHEN EINORDNUNG DES *STREET LEVELS*

Die bisherigen Ausführungen haben sich zum Ziel gesetzt, die Genese eines europäischen Verwaltungsfeldes in seinen Voraussetzungen, Strukturelementen und Entwicklungsprozessen nachzuvollziehen. Wie wir beschrieben haben, legen wir unseren Fokus dabei nicht primär auf die Veränderungen von staatlichen Verwaltungsstrukturen und politisch-bürokratischen Eliten (Bach 1999; Haller 2009), sondern auf die Europäisierung des lokalen Verwaltungshandelns. Damit haben wir gleichzeitig auf die mikrosoziologische Verwaltungsforschung verwiesen, da sie es erlaubt, die Europäisierungsdebatte zu erden. Denn die angestrebte Harmonisierung der Verwaltungspraxis auf der lokalen Ebene trifft auf Widerstände und Hemmnisse, die trotz wiederholter Bemühungen der EU-Institutionen, der natio-

nalen Mitgliedsstaaten und der beteiligten Behörden um gezieltere und passgenauere Rechtsvorgaben und grenzüberschreitende Verwaltungshilfen nicht einfach überwunden werden können.

Die bisherige Forschung zur Europäisierung öffentlicher Verwaltungen gibt dieser skeptischen Position Recht. So ist zwar nachgewiesen worden, dass die mitgliedsstaatlichen Verwaltungsstrukturen und bürokratischen Eliten Veränderungen unterworfen sind. Diese Veränderungen werden auf direkte und indirekte Einflüsse des europäischen Rechts, der europäischen Politik und europäischen Institutionen zurückgeführt (Goldsmith 1993; Bolgherini 2005; Heidbreder 2011; Sommermann 2015). Allerdings kann nicht ausgeschlossen werden, dass Veränderungen auch auf andere Faktoren zurückgeführt werden können, denken wir etwa an parallele Reformprozesse im Zuge der Verwaltungsmodernisierung in den behandelten Ländern. Hinzu kommt, dass Konvergenzprozesse nicht eindeutig und überall belegt werden konnten (Olsen 2003; Dussauge 2005), da sich nationale Verwaltungsstrukturen und bürokratische Eliten immer noch entlang eingespielter Muster reproduzieren (Diamant 1989; Sotiropoulos 2004; Beyers 2005; Beck 2021: 143ff.). Weiter verbreitet sind partielle Anpassungen der nationalen Verwaltungsstrukturen an die europäischen Institutionen und Rechtsvorgaben (Harmsen 1999; Smith 2003; Heidbreder 2011; Sommermann 2015) wie auch aufgaben- und bereichsspezifische Formen der grenzüberschreitenden Verwaltungskooperation (Hofmann 2008; Beck 2021).

Die Studien zur Vollzugsebene bestätigen dieses uneinheitliche Bild: In manchen Ländern wird eine zunehmende Harmonisierung und Standardisierung der Asylverwaltungspraxis beobachtet (Rosenberger/Konig 2012), während in anderen Ländern Widerstände gegen Europäisierungsbestrebungen und Kontinuitäten nationaler Verwaltungsstrukturen in Asylbehörden diagnostiziert werden (Papadimitriou/Papageorgiou 2005; Probst 2011). Im Zuge der Krise des europäischen Asylsystems sind diese mitgliedsstaatlichen Unterschiede noch deutlicher zutage getreten, wie neuere Studien belegen (Gill/Good 2019; Glorius et al. 2019; Servent/Zaun 2020; Tsourdi 2020a).

Der feldtheoretische Bezugsrahmen, den wir für die Analyse des europäischen Verwaltungsraums heranziehen, verspricht Erkenntnisfortschritte, die das Problem widersprüchlicher Befunde und Erklärungen zu lösen vermögen. Im Sinne dieses Bezugsrahmens sprechen wir uns insbesondere dafür aus, die konvergenztheoretischen Postulate der bisherigen Forschungen zu überwinden. Diese machen die Entwicklung eines europäischen Verwaltungsraums und die Europäisierung der nationalen Verwaltungsstrukturen und lokalen Verwaltungspraktiken letztlich an der Frage der Harmonisierung und Konvergenz fest – womit sich die wissenschaftliche Agenda an den politischen Zielvorstellungen der EU-Institutionen und

Mitgliedsländer ausrichtet. Zweifelsohne ist Konvergenz eine mögliche Folge und damit auch ein potenzielles Indiz für Europäisierung. Aber in feldtheoretischer Perspektive wäre auch die Ausdifferenzierung und das Auseinanderdriften nationaler Verwaltungsstrukturen und Behördenpraktiken ein möglicher und sogar wahrscheinlicher Fall einer solchen Europäisierung. Die Vergemeinschaftung der Regulierungsaufgabe – in unserem Falle: die Schutzgewährung an Geflüchtete und die gleichzeitige Abwehr ›irregulärer‹ Migration und vermeintlich unberechtigter Anträge im Rahmen des europäischen Grenzregimes – schafft ein gemeinsames Handlungsfeld mit arbeitsteiligen Zuständigkeiten. Dieses Handlungsfeld hebt nationale Verwaltungsstrukturen und -praktiken nicht auf, sondern setzt sie zunächst nur in Beziehung zueinander. Damit entfaltet das europäische Verwaltungsfeld disparate Wirkungen, denn es etabliert eine Verwaltungsgemeinschaft mit geteilten Zuständigkeiten und einer durchweg asymmetrischen Arbeitsteilung bei der Verwaltung von Flucht und Asyl, die zwischen Konflikt und Kooperation oszilliert. Die Kooperation zwischen Behörden ist damit genauso eine Folge der Europäisierung wie die Nicht-Kooperation im Sinne zwischenstaatlicher Auseinandersetzungen, Unterlassungen oder Problemverschiebungen.

Die Frage nach einer Europäisierung des Verwaltungshandelns muss daher ergebnisoffen behandelt werden. Es gilt zu klären, ob sich der behördliche *street level* unter dem Einfluss der GEAS-spezifischen Europäisierungsimpulse verändert und in welchem Ausmaß und auf welche Weise dies geschieht. Die kontrastierende Analyse der schwedischen und deutschen Behörden – des Bundesamts für Migration und Flüchtlinge und des *Migrationsverket* – liefert uns reichhaltiges empirisches Material für die Beantwortung dieser Fragen. Zweifelsohne handelt es sich um Länder, die gegenüber den süd- und osteuropäischen Mitgliedsländern gleich in mehrfacher Hinsicht durch ähnliche Problemkonstellationen und Positionierungen im europäischen Asylsystem gekennzeichnet sind – womit wir uns aufs europäische ›Zentrum‹ konzentrieren und die ›Peripherie‹ des GEAS ausblenden. Die Untersuchung schwedischer und deutscher Behörden liefert gleichwohl vielversprechende Einblicke in die Bedingungen, Formen und Folgen einer Europäisierung administrativer Praxis. So unterscheiden sich die behandelten Behörden nicht nur in wichtigen Aspekten (Rechts- und Verwaltungsstrukturen, Orientierungspunkte und Leitbilder der Asylgewährung, Organisationskulturen etc.), sondern sind auch aktiv in die hier diskutierten Europäisierungsprozesse bis auf den *street level* einbezogen. Damit können wir klären, ob die in diesem Kapitel diagnostizierten Strukturen und Dynamiken des europäischen Asylverwaltungsfeldes und die darin verorteten Modalitäten und Maßnahmen der Europäisierung

der lokalen Behördenpraxis wirksam sind. Und wir können klären, ob die feldspezifischen Dynamiken auf eine Verkopplung oder Entkopplung, Annäherung oder Entfremdung, Vereinheitlichung oder Ausdifferenzierung hinauslaufen.

Der Fokus der komparativen Untersuchung liegt auf der Verwaltungspraxis, und unser Interesse gilt dem Grad und der Art ihrer Europäisierung. Für unsere Fragestellung ist damit aber nicht erst das Ausmaß der Durchdringung des lokalen Verwaltungshandelns von Bedeutung, sondern bereits der spezifische Umgang der *street level bureaucracy* mit dem Gemeinsamen Europäischen Asylsystem und dessen Vermittlung im Schulungsprogramm. Auf diese Weise rücken wir von der konvergenztheoretisch orientierten Europäisierungsforschung ab, denn diese interessiert sich bloß für eine gelingende oder misslingende Harmonisierung. Unsere eigene Untersuchung geht darüber hinaus: Der Vergleich schwedischer und deutscher Behörden soll herausarbeiten, inwiefern sich die Praxis der Bearbeitung von Asylanträgen innerhalb des Feldes reproduziert und in welcher Weise sowie mit welchen Folgen für die Asylvergabepraxis europäisierte Wissensbestände und Arbeitsroutinen in diesem Zusammenhang entwickelt und eingeschrieben werden.

3 Transnationale Verwaltungskooperation und europäisierte Verwaltungspraxis

Das Interesse der EU-Institutionen und der mitgliedsstaatlichen Regierungen an der grenzüberschreitenden Verwaltungskooperation ist ein Element des europäischen Integrationsprozesses und hier insbesondere Folge der Politik der offenen Grenzen. In vielerlei Hinsicht wurde die Kooperation zwischen den nationalen Verwaltungen als ein ergänzendes, zum Teil korrigierendes Instrument des europäischen Projektes behandelt. Zum einen sahen sich Mitgliedsstaaten und EU-Institutionen veranlasst, die nicht-bezweckten Nebenfolgen eines freizügigen Europas abzufedern. In Reaktion auf die Öffnung der innereuropäischen Grenzen, die mit dem Schengener Abkommen festgeschrieben wurde, waren die politischen Akteure darum bemüht, die Zuwanderung nach Europa und die Schutzgewährung an Asylsuchende neu zu regeln. Die im Dubliner Übereinkommen festgeschriebene Lösung – die gemeinsame Klärung der Zuständigkeit für die Bearbeitung von Asylanträgen und die gegenseitige Anerkennung (ablehnender) administrativer Bescheide – entspricht einer für die EU typischen, minimalistischen Strategie, die aber ihrerseits Handlungsbedarfe etablierte. Denn nun sahen sich die Mitgliedsstaaten unter Druck gesetzt, die Koordinierung der nationalen Behörden zu stärken und die grenzüberschreitende Verwaltungskooperation zu intensivieren. Gleichzeitig galt es, die Verwaltungspraxis anzugleichen, denn unterschiedliche Bewilligungsquoten für Asylanträge, abweichende Verfahrenslängen und ungleiche, zum Teil skandalöse Unterbringungspraktiken gegenüber Geflüchteten ließen das Gesamtsystem, das auf der Idee eines *level playing fields* gründet, in keinem guten Licht dastehen.

Dieser kurze Problemaufriss verdeutlicht, dass die grenzüberschreitende Verwaltungskooperation auf einen politisch-rechtlichen Kontext verweist, der es uns erlaubt, die Relevanz und Funktion der Verwaltungskooperation, ihre Grenzen und Widersprüche besser zu verstehen. Aus diesem Grund ist es notwendig, die

wechselvolle und graduelle Entwicklung eines Gemeinsamen Europäischen Asylsystems (GEAS) nachzuzeichnen. Denn obschon wir zeigen werden, dass die grenzüberschreitende Kooperation letztlich von den Strukturen und Eigenlogiken des bürokratischen Feldes geprägt wird, mit denen wir uns bereits im vorangegangenen Kapitel befasst haben, so ist es doch auch wichtig, zu erkennen, dass einige der zu behandelnden Dynamiken, Zwänge und Widersprüche politisch-rechtlich bedingt waren und nur aus dem Entstehungsprozess heraus angemessen verstanden werden können.

Bevor wir uns dem konkreten Verwaltungshandeln in den schwedischen und deutschen Behörden zuwenden, erscheint es daher angebracht, den politischen, rechtlichen und administrativen Kontext schrittweise abzuarbeiten. Zunächst werden wir die Etablierung des GEAS in seinen Stationen, Merkmalen und Konflikten darlegen. Sodann steht die grenzüberschreiende Verwaltungskooperation in ihren rechtlichen Grundlagen, Instrumenten und Inhalten im Fokus.

3.1 DIE ENTWICKLUNG DER EUROPÄISCHEN ASYLPOLITIK

Die Entwicklung einer gemeinsamen Asylpolitik war für die EU zu keinem Zeitpunkt eine Herzensangelegenheit. Zunächst lag dies daran, dass die Vergemeinschaftung der Asylpolitik einen gravierenden Einschnitt in die nationalen Souveränitätsrechte zur Folge gehabt hätte, weshalb die Mitgliedsländer im Laufe der Entwicklungen zumeist nur sehr ungerne Veränderungen zuließen. Zugleich ließ sich ein Konsens in den Regelungsbereichen nur dann erzielen, wenn sie für die Realisierung des europäischen Integrationsprozesses im Sinne flankierender Maßnahmen als unverzichtbar galten und der postulierten ›Gefahrenabwehr‹ dienten. Die Begrenzung unkontrollierter Zuwanderung, die gemeinsame Grenzsicherung in der stetig wachsenden EU und die Belange der inneren Sicherheit standen und stehen auch heute noch im Zentrum der europapolitischen Debatten (Bendel/Servent 2017). Menschenrechtspolitische Motive – wie etwa die Frage nach der Schutzgewährung an Geflüchtete – erhielten erst später mehr Beachtung, konnten aber die politische Agenda nicht wesentlich beeinflussen. Diese Orientierungsmuster hatten, wie wir noch sehen werden, einen deutlichen Einfluss auf die grenzüberschreitende Verwaltungskooperation: Zum einen rückte die administrative Zusammenarbeit im Laufe der Jahre immer deutlicher in den Mittelpunkt des Interesses, zum anderen aber wurden ihr unterschiedliche, zum Teil auch widersprüchliche Aufgaben und Funktionen zugewiesen. Aus diesen Gründen erscheint

es notwendig, die asylpolitischen Entwicklungen der letzten 30 Jahre Revue passieren zu lassen, um die transnationale Verwaltungskooperation mit Blick auf die Kernmerkmale und Dynamiken des rechtlichen und politischen Kontextes besser einordnen zu können.

3.1.1 Anfänge: die zögerliche Vergemeinschaftung

Schauen wir auf die Anfänge der politischen Debatten, so war die Asylpolitik bis Mitte der 1980er Jahre kein Thema europäischer Politik. Sie galt bis dahin als eine Domäne nationalstaatlicher Regelung, obwohl sie als Gemeingut von vielen modernen Rechtsstaaten institutionalisiert worden war. So hatten die Staaten Europas nach dem Zweiten Weltkrieg völkerrechtliche Abkommen unterzeichnet (insbesondere das Abkommen zur Rechtsstellung der Flüchtlinge, die Genfer Flüchtlingskonvention, von 1951 und das New Yorker Protokoll von 1967, das dessen zeitliche und geografische Einschränkungen aufhob); in einigen westeuropäischen Staaten genießt das Asylrecht Verfassungsrang (Goodwin-Gill/ Lambert 2010). Diese Institutionalisierung des Asylrechts ist nicht nur eine Reaktion auf die nationalsozialistische Schreckensherrschaft (Joppke 1998: 111), sondern war auch Teil ideologischer Auseinandersetzungen um Dissidentinnen und Dissidenten in Zeiten des Kalten Krieges. Beflügelt wurde eine eher großzügige Haltung auch durch die relativ geringe Zahl Geflüchteter (Lavenex 1999; Huysmans 2000; Schuster 2000) nach dem Ende der massenhaften Vertreibungen, Umsiedlungen und Rückwanderungen in den letzten Kriegs- und den ersten Friedensjahren. In keinem Falle aber handelte es sich dabei um ein individuell einklagbares Recht von Geflüchteten auf Schutzgewährung, sondern bloß um eine selbst auferlegte Pflicht von Staaten, Asylanträge zu prüfen und im Falle der Erfüllung vordefinierter Kriterien Schutz zu gewähren. In jedem Falle betrachteten die Regierungen die Flüchtlingsfrage als ein rein nationalstaatliches Thema, das keiner koordinierten Vorgehensweise bedurfte. Bei der Etablierung der Europäischen Gemeinschaften durch die Pariser und Römer Verträge von 1951 und 1957 spielte dieses Thema jedenfalls keine Rolle.

Dies änderte sich auch nicht mit dem Ausbruch der Ölkrise im Jahre 1973, die das vorläufige Ende der wirtschaftlichen Prosperität in vielen westeuropäischen Ländern einläutete. Ganz im Gegenteil markierte diese Zeit den Beginn eines ausgeprägten Interesses der Nationalstaaten an der Migrationskontrolle. Zahlreiche Staaten West- und Nordeuropas (insbesondere Deutschland, Frankreich, Schweden, Österreich, Belgien und die Niederlande) beendeten die Anwerbeprogramme ausländischer ›Gastarbeiter‹ und suchten andere Formen der Zuwanderung – bspw. die Familienzusammenführung oder auch die Asylgewährung – stärker zu

regulieren (Castles 1986; Lavenex 1999; Angenendt 2000). Auf die erhöhte Zahl an Geflüchteten seit Ende der siebziger Jahre reagierten Staaten wie Deutschland und Frankreich, Belgien, Dänemark und die Niederlande mit einer restriktiveren Handhabung des Rechts auf Asyl (Lavenex 1999). In Teilen der Öffentlichkeit festigte sich das Bild der Asylsuchenden als täuschungsbereite ›Armutsflüchtlinge‹ – als ›Scheinasylanten‹, die durch den ›Asylmissbrauch‹ eine Gefahr für den heimischen Arbeitsmarkt und Sozialstaat bildeten (Stöber 1990). In dieser Zeit wurden Fragen der inneren Sicherheit immer stärker mit Zuwanderungsthemen in Verbindung gebracht. Die zunehmende *securitization* (Huysmans 2000; 2006) und die damit einhergehende Kriminalisierung von Migration nahmen zwar primär ›irreguläre‹ Migration in den Blick, aufgrund der Beschränkung legaler Einreisemöglichkeiten waren davon aber auch Asylsuchende unmittelbar betroffen.

Unter diesen Umständen sahen sich die westeuropäischen Staaten nicht veranlasst, in Asylfragen miteinander zu kooperieren. Wenn es trotz alledem zu ersten Bemühungen um ein koordiniertes Vorgehen kam, so lag dies an der Politik der wirtschaftlichen Integration Europas. Schon die sechs Gründungsmitglieder der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, die mit den Römischen Verträgen 1957 auf den Weg gebracht wurde, setzten sich einen gemeinsamen Markt ohne nationale Grenzen zum Ziel. Wichtig anzumerken ist jedoch, dass sich viele Akteure aus Industrie und Handel in den Folgejahren gegen die konsequente Verwirklichung dieses europäischen Binnenmarktes aussprachen. Und auch gegen die Freizügigkeit von Personen, insbesondere gegen den Wegfall von Grenzkontrollen, formierte sich erheblicher Widerstand in den Reihen der Mitgliedsländer. Die Problematik wurde auch dadurch nicht einfacher, dass die Zahl der Mitgliedsländer durch drei Erweiterungsrunden bis 1986 auf zwölf angestiegen war; Irland, Großbritannien und Dänemark blieben bei einer dezidierten Ablehnung einer solchen Freizügigkeit (Gehring 1998).

Der Durchbruch bei der Etablierung des europäischen Binnenmarktes gelang erst mit der Verabschiedung der Einheitlichen Europäischen Akte im Jahre 1986, die eine Umsetzung der Bestimmungen bis 1992 vorsah. Mit ihr gingen die vier Grundfreiheiten (Bewegungsfreiheit von Personen, Waren, Dienstleistungen und Kapital) in die europäischen Verträge ein (§ 26 des Vertrags zur Arbeitsweise der Europäischen Union, AEUV). Allerdings wurde diese Akte von zahlreichen Abkommen begleitet, die flankierende Maßnahmen einführten, um Kritikpunkte und Vorbehalte auszuräumen. Dies betraf gerade auch die anvisierte Freizügigkeit von Personen in einem Europa ohne Grenzen.

Eine entscheidende Wegmarke war das Schengener Abkommen, das 1985 von den Benelux-Staaten, Deutschland und Frankreich unterzeichnet wurde. Durch

diesen Vertrag nahm die Freizügigkeitsregelung konkrete Formen an, auch wenn der Wegfall der Grenzkontrollen erst sukzessiv umgesetzt wurde. Die ersten Grenzpfosten fielen 1995 in den Kernländern des Abkommens, spätere Unterzeichner legten mit entsprechenden Verzögerungen nach. Auf diese Weise dehnte sich der Schengener Raum mit der Erweiterung der EU stetig aus, obschon er mit den EU-Grenzen nicht deckungsgleich war: Großbritannien und Irland beteiligen sich bis heute nicht am Abkommen, während andere Nicht-EU-Mitglieder (Norwegen, Schweiz, Lichtenstein und Island) zu den Teilnehmerstaaten gehören.

Von Anfang an war das Schengener Übereinkommen mit Verweis auf die vielen offenen migrations- und asylspezifischen Fragen kritisiert worden (Guild 2006). Um die Bedenken gegen das Europa der offenen Grenzen ausräumen zu können, ergriffen die Gründungsstaaten des Schengener Raums schon bald regulatorische Initiativen, um die offenen asylrechtlichen Fragen zu klären (Dreyer-Plum 2020: 26-32). So verpflichteten sich die Unterzeichner des Schengener Übereinkommens (SÜ) zur Einführung von »Ersatzmaßnahmen« (Art. 30 des SÜ), um die innere Sicherheit aufrechtzuerhalten. Unter Berücksichtigung dieser Zielsetzung wurde das Schengener Durchführungsübereinkommen (SDÜ) auf den Weg gebracht, das seit der Unterzeichnung im Jahr 1990 einheitliche Normen bei der Kontrolle der Außengrenzen und eine gemeinsame Visumspolitik vorschreibt.

Diese Maßnahmen wurden schon recht bald für den Asylbereich konkretisiert. Das Dubliner Übereinkommen, das 1990 unterzeichnet wurde und 1997 in Kraft trat, kann folglich als erster Meilenstein einer europäischen Asylpolitik bezeichnet werden. Das Erbe des SÜ bzw. SDÜ ist unverkennbar, denn die Arbeitsgremien, die mit der Ausarbeitung 1987 begannen, zeichneten sich durch personelle und inhaltliche Kontinuitäten aus (Münch 1993; Taschner 1997; Schwarze 2000). Formal gesehen löste das Dubliner Übereinkommen die asylrechtlichen Bestimmungen des SDÜ ab; inhaltlich aber ließ es die Kernanliegen unverändert. Denn weiterhin galt es, die einmal definierten Probleme durch flankierende Maßnahmen zu lösen: Zum einen sollte die Zahl der möglichen Asylanträge begrenzt werden, denn der Schengener Raum böte Asylsuchenden die Möglichkeit einer Mehrfachantragsstellung. Zum anderen sollten die im Falle offener Grenzen für die innere Sicherheit der Mitgliedsländer befürchteten Risiken minimiert werden. Der im Dubliner Übereinkommen formulierte Lösungsversuch ist für die EU keine unübliche Kompromissformel. So sollte in Zukunft nur noch ein Mitgliedsstaat für die Durchführung des Asylverfahrens zuständig sein – im Regelfall das Ersteinreiseland, in der Praxis zumeist das Land, in dem die Geflüchteten erstmalig behördlich erfasst werden. Durch diese geteilte Zuständigkeit wurden (ablehnende) Asylbescheide eines Mitgliedslandes für alle anderen rechtswirksam. Asylantragstellende waren an das zuständige Mitgliedsland zu überstellen. Die tatsächliche

Gleichwertigkeit der Asylverfahren spielte zu diesem Zeitpunkt noch keine Rolle. Ganz im Gegenteil überließen das SDÜ und das DÜ die praktische Ausgestaltung der Asylverfahren den einzelnen Ländern, was auf eine rechtliche Anerkennung unterschiedlicher Standards und Kriterien der Asylgewährung hinauslief.

Die Weichenstellung durch das SDÜ und DÜ hatte Bestand, denn die Asylpolitik der EU ist auch heute noch dem Primat einer Koordinierung mitgliedsstaatlicher Regulierungen verpflichtet. Die Vergemeinschaftung erstreckt sich auf Rahmenbedingungen dieser Kooperation und auf einzelne Regulierungsbereiche, wie noch zu zeigen sein wird. Für eine weitreichendere Vergemeinschaftung des Asylrechts waren und sind die Widerstände der Mitgliedsländer zu groß, denn sie hätte eine Abtretung von Kompetenzen in diesem wichtigen Bereich nationalstaatlicher Souveränität bedeutet. Dass es dennoch Bewegung unterhalb dieser Schwelle gab, lässt sich an einem veränderten Meinungsklima festmachen, denn viele Regierungen kamen zu der Überzeugung, dass Flucht und Migration gemeinsame Probleme schaffen, die nicht im nationalen Rahmen alleine gelöst werden können. Hintergrund für diesen schleichenden Sinneswandel waren zunächst die im Zuge des Bürgerkriegs im ehemaligen Jugoslawien und des Zusammenbruchs der Ostblockstaaten Ende der 1980er und Anfang der 1990er Jahre erheblich gestiegenen Antragszahlen – in der EU-15 von ca. 160.000 im Jahr 1985 auf 674.000 im Jahr 1992 (Eurostat 1996). Insbesondere mit Blick auf die Unterbringung und Verteilung der Asylsuchenden entwickelten sich Asylfragen zu einem politisierten Thema. Viele Regierungen reagierten Anfang der 1990er mit verfahrensrechtlichen Verschärfungen und Beschleunigungsmaßnahmen. Dies gilt insbesondere für Deutschland, denn der ›Asylkompromiss‹ vom 06.12.1992 passte grundrechtliche Bestimmungen an eine restriktive Politik an, etwa durch die sprachliche Relativierung des grundgesetzlich garantierten Asylrechts und dessen Einschränkung auf Fälle eines ›unbedingten‹ Anspruchs und durch die weiteren einfachgesetzlichen Neuerungen, die von manchen als Reformulierung der Verfassung durch die Bürokratie interpretiert wurden (Bosswick 2000: 57). Über die Konzepte der sicheren Herkunftsländer, der sicheren Drittstaaten sowie das Flughafenverfahren (die in ähnlicher Form und unter deutschem Einfluss auch Eingang in die europarechtlichen Regelungen fanden) wurde der Kreis derer, die überhaupt einen Antrag auf Asyl stellen konnten, erheblich reduziert.[1]

Damit legten die deutschen Neuregelungen auch einen wichtigen Grundstein für die Europäisierung des Asyl- und Flüchtlingsrechts (Tomei 2001). Zum einen

1 Deutschland führte als eines der ersten Mitgliedsländer bereits zu Beginn der 1990er Jahre die Konzepte der ›sicheren‹ Herkunfts- und Drittstaaten sowie das Flughafenverfahren ein (Marx/Lumpp 1996: 419; Engelmann 2014: 289–291).

nutzte die deutsche Regierung die Schengener und Dubliner Übereinkommen, um die Notwendigkeit einer Änderung des deutschen Asylrechts zu rechtfertigen (Bosswick 2000: 54). Gleichzeitig aber haben die asylrechtlichen Gesetzesänderungen die Beobachtung und Bewertung der politischen Situation in Nachbarstaaten und Herkunftsländern zu einer Kernaufgabe der Behörden gemacht. Dies hatte auch Folgen für die praktische Bearbeitung der Anträge, da es bei den Anhörungen nun galt, neue Fragen (bezüglich der Reisewege oder familiärer Bezüge) zu klären. Vor den Neuregelungen war die Überprüfung von Asylanträgen auf die Bewertung des individuellen Sachvortrags während der Anhörung und auf eine Einschätzung der Situation im jeweiligen Herkunftsland fokussiert. Mit der Drittstaatenregelung wurde nun aber ein Wandel in den Verfahrenspraktiken eingeleitet, der das Erfragen und die Beurteilung der Reisewege und der Situation in den Transitländern notwendig machte. In diesen Entwicklungen ist damit bereits ein Element der Transnationalisierung von Verfahrenspraktiken angelegt, das von den späteren Initiativen der EU-Institutionen zur Stärkung der grenzüberschreitenden Verwaltungskooperation aufgegriffen und weiterentwickelt wurde.

Die Diskussionen um eine Ausgestaltung der asylrechtlichen Bestimmungen innerhalb der EU blieben von nationalen Gesetzesänderungen nicht unberührt, denn Letztere hatten immer auch europapolitische Konsequenzen. Restriktive Maßnahmen in einem Land konnten zu einer Problemverschiebung führen, sofern sie eine Erhöhung der Asylantragszahlen in anderen Mitgliedsländern, insbesondere in den Nachbarländern, zur Folge hatten (Baldwin-Edwards 1994). Angesichts gemeinsamer Herausforderungen wären nationale Alleingänge zwar für jedes einzelne Land eine nachvollziehbare Handlungsoption, versprachen aber nicht notwendigerweise eine konsequente Problemlösung, angesichts gemeinsamer Betroffenheit und Verantwortlichkeit. Aus diesem Grund stießen asylrechtliche Debatten in den einzelnen Mitgliedsländern immer wieder auch europapolitische Diskussionen innerhalb der EU an.

Die europäische Asylpolitik blieb seit dem Schengener Übereinkommen tatsächlich ein wichtiger und dauerhafter Schauplatz von Kämpfen über Zuständigkeiten, Lastenverteilung und Normen der Asylvergabe. Der grundsätzliche Konsens über die Notwendigkeit eines koordinierten Vorgehens, gar einer gemeinsamen Politik ging deshalb mit Spannungen und Konflikten in Bezug auf die konkreten Ziele, Verantwortlichkeiten und Maßnahmen einher. Während Länder wie Deutschland und die Niederlande für eine Vergemeinschaftung der Asylpolitik eintraten, waren Frankreich und Großbritannien strikt dagegen (Schwarze 2000; Tomei 2001). Um einen Stillstand zu vermeiden, verabredeten die Mitgliedsländer eine Doppelstrategie, die für die Entwicklungen der 1990er Jahre wegweisend

wurde: Asyl wurde als gemeinsames Handlungs- und Regelungsfeld festgeschrieben, ohne die Souveränitätsansprüche der Mitgliedsstaaten infrage zu stellen.

Eine wichtige Station bei der rechtlichen Fixierung des Asyls als gemeinschaftliche Aufgabe bildete der Vertrag von Maastricht, der 1993 in Kraft trat und die EG in ›Europäische Union‹ umbenannte (Dreyer-Plum 2020: 122-125). Der Vertrag etablierte Asyl als Angelegenheit von gemeinsamem Interesse (Art. K.1 Ziffer 1 EUV). Durch ihn verpflichteten sich die Mitgliedsstaaten zur gegenseitigen Unterrichtung und Konsultation (Art. K.3 Abs. 1 EUV). Jenseits dieser Festlegungen änderte sich aber wenig am Status quo, denn die tatsächliche Zusammenarbeit wurde weiterhin nach Maßgabe des Dubliner Übereinkommens und des Schengener Durchführungsübereinkommens geregelt. Institutionell wurden Asylfragen der ›polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit‹ (der sogenannten dritten Säule) zugewiesen. Für Beschlüsse war der Rat der Fachministerien für Justiz und Inneres zuständig, Beschlüsse mussten einstimmig gefällt werden. Die Mitsprache der supranational ausgerichteten Organe (Europäische Kommission, Europäisches Parlament und Europäischer Gerichtshof) war gering (Tomei 2001) und erstreckte sich im Wesentlichen auf das Initiativ- bzw. Anhörungsrecht. Entsprechende Eingaben aber wurden im Rat regelmäßig missachtet (Lavenex 1999).

Unterhalb dieser institutionellen Verankerung der Asylpolitik konzentrierten sich die legislativen Bemühungen der europäischen Institutionen und Mitgliedsländer vor allem auf die Flüchtlingsabwehr. So hatten sich die Zuwanderungsministerien der Mitgliedsländer in der ›Londoner Entschließung‹ vom Dezember 1992 darauf verständigt, asylrechtliche Bestimmungen der Länder aufgrund gemeinsamer Kriterien zu harmonisieren (Giesler/Wasser 1993: 211; Fröhlich 2011: 150-1). Zunächst vereinbarten sie eine Beschleunigung der Asylverfahren im Falle ›offensichtlich unbegründeter Asylanträge‹, die bei »unbegründeter Furcht vor Verfolgung« oder »vorsätzlicher Täuschung bzw. Missbrauch des Asylrechts« vorlägen (Giesler/Wasser 1993: 207). Des Weiteren einigten sie sich auf gemeinsame Kriterien zur Identifikation von sicheren Drittstaaten und Herkunftsländern, bei denen kein hinreichender Verfolgungsgrund vorliege, sodass ein beschleunigtes Verfahren durchzuführen sei (Roig/Huddleston 2007). Auch wenn es sich bei diesen Regelungen lediglich um Empfehlungen handelte, so wirkten sie doch auf nationale Asylsysteme zurück und wurden bei entsprechenden Gesetzesnovellierungen aufgegriffen (Fröhlich 2011: 150-151). Dies betraf unter anderem die Einstufung von Staaten als ›sichere‹ Länder und die Verhandlung von Rückführungsabkommen, die seit den 1950er Jahren Teil der Migrations- und Asylpolitik der europäischen Mitgliedsstaaten waren. Seit den frühen 1990er Jahren aber wurde die Europäische Kommission zusehends aktiv, da sie Musterabkommen vorlegte

und die Verhandlungen der Mitgliedsstaaten zu koordinieren suchte (Roig/Huddleston 2007). In diesen bilateralen Abkommen, die politisch zumeist hochbrisant waren und zu signifikanten Konflikten innerhalb der Mitgliedsländer wie auch zwischen ihnen führten, verpflichteten sich ›sichere Herkunftsländer‹ zur Übernahme abgelehnter Asylantragstellender und sogenannter ›irregulärer‹ Migrantinnen und Migranten, während diese Verpflichtung bei ›sicheren Drittstaaten‹ auf alle Asylsuchenden ausgeweitet wurde. Insgesamt verdeutlichen die asylpolitischen Bemühungen der 1990er Jahre folglich, dass die EU zusehends um eine Harmonisierung nationaler Rückkehrpolitik und um eine Koordinierung der zahlreichen Rückübernahmeabkommen bemüht war (Lavenex 1999; Boccardi 2002: 83; Roig/Huddleston 2007), obschon das Heft des Handelns weiterhin in den Händen der Mitgliedsländer blieb.

Im Vergleich zu diesen Maßnahmen zur Abwehr von Asylsuchenden gab es keine nennenswerten Versuche einer Rechtsharmonisierung der Verfahrenspraxis selbst. So hatten sich die Mitgliedsstaaten im Dubliner Übereinkommen faktisch darauf geeinigt, die Unterschiedlichkeit der Verfahren innerhalb der EU anzuerkennen, womit sie Fragen nach der Gleichwertigkeit ausklammerten. Wenn wir die Entwicklungen dieser Jahre folglich charakterisieren möchten, so zeichnet sich die angestrebte Rechtsharmonisierung der Verfahrenspraxis durch ein gemeinsames Interesse an einem restriktiveren Vorgehen aus. Die europäischen Entschließungen und die nationalen Gesetzesänderungen standen in einem wechselseitigen Verhältnis zueinander (Tomei 2001; Fröhlich 2011: 151), das in der Summe auf eine Absenkung der Schutzstandards für Asylsuchende hinauslief (Lavenex 1999).

Mehr Bewegung kam mit dem Amsterdamer Vertrag in die asylrechtliche und -administrative Harmonisierung, der 1997 unterzeichnet wurde. Wie bei der Einheitlichen Europäischen Akte gilt auch für den Amsterdamer Vertrag die Feststellung, dass die Änderungen an der institutionellen Grundarchitektur der europäischen Asylpolitik in der Summe moderat ausfielen. Dennoch hatten die Neujustierungen – zusammen mit den festgeschriebenen Zielsetzungen – einen belebenden Effekt auf die zwischenstaatlichen Verhandlungen und Entschließungen, denn nun galt eine stärkere Kooperation als Königsweg.

Die Weiterentwicklung der asylrechtlichen Bestimmungen ist auf EU-interne Aushandlungen zurückzuführen; allerdings ist hier auch die anstehende Norderweiterung ein nicht zu vernachlässigender Faktor, denn 1995 wurde Schweden Mitglied der EU, und die davorliegenden Jahre waren durch intensive Verhandlungen gekennzeichnet, die nicht zuletzt auch das gemeinsame Vorgehen im Bereich des Asyls betrafen. Schweden hatte in Reaktion auf die Jugoslawienkriege und die höhere Zahl an Geflüchteten ebenfalls restriktive Reformen des nationalen

Asylrechts eingeleitet (Abiri 2000: 20; Spehar 2012). Dennoch stach die schwedische Flüchtlingspolitik europaweit durch ihre liberale Orientierung hervor. Die anstehende Mitgliedschaft Schwedens in der EU und im Schengener Raum intensivierte vor diesem Hintergrund die Verhandlungen um eine gegenseitige Anpassung der asylrechtlichen Bestimmungen. Vor allem entwickelten die innenpolitischen Auseinandersetzungen über die Ausgestaltung der Asylvergabe eine deutlich europäische Komponente, denn die schwedische Regierung trug ihre Positionen in die Verhandlungen auf transnationaler Ebene ein (Dingu-Kyrklund 2007: 5). Tatsächlich nutzten die schwedischen Regierungsparteien die EU-Ebene nach Art des ›venue shopping‹ (Guiraudon 2000; Spehar 2012) und als Möglichkeit, Hindernisse auf nationaler Ebene zu umgehen. Vor allem aber suchte die Regierung, die schwedischen Interessen in die europäischen Bestimmungen einzuschreiben, war der EU-Beitritt in der schwedischen Bevölkerung doch umstritten (Yates 2000: 170), deren Mitglieder (neben denen der dänischen Bevölkerung) als widerspenstige (Abiri 2000) bzw. ›zögerliche Europäer‹ (Jochem 2012: 203) galten. Aus diesem Grund setzte sich Schweden aktiv für eine Harmonisierung der asylrechtlichen Bestimmungen der EU und für eine Überführung von schwedischen Regelungen in die gemeinsame Gesetzgebung ein (Spehar 2012). Dieses Engagement wurde nach dem EU-Beitritt noch intensiver verfolgt. Zum einen ging es um eine ›fairere‹ Lastenverteilung zwischen den Mitgliedsländern (Abiri 2000; Schuster 2000: 129), zum anderen um den Schutz der schwedischen Flüchtlingspolitik. So wurde bspw. eine Festlegung EU-weiter Minimalstandards gefordert. Außerdem bestand die schwedische Regierung darauf, dass den EU-Staaten das Recht zustehen müsse, umfangreichere, liberalere und flüchtlingsfreundlichere Regeln in ihrer nationalen Gestaltung der Asylpolitik festlegen zu dürfen, bspw. bei der Definition von Schutzkategorien sowie bei Belangen, die die Rechtssicherheit in den Asylprüfungsverfahren betreffen. Gleichzeitig beharrten die schwedischen Parteien darauf, dass EU-weit die Nichteinhaltung der Minimalstandards als unzulässig gelten müsse (Spehar 2012).

Obwohl die schwedische Regierung damit auf der europäischen Ebene als Verfechterin einer liberalen und großzügigen Flüchtlingspolitik auftrat, war die innenpolitische Situation auch von regressiven Tendenzen gekennzeichnet. Aus Sicht der schwedischen Regierung(en) hatte das dünnbesiedelte Schweden Anfang der 1990er Jahre mehr als einen fairen Anteil Schutzsuchender aufgenommen (Abiri 2000: 21). Auch in Schweden setzten die Regierungen deshalb restriktive Reformen durch, die die Reduzierung der Zahl der Asylanträge und eine Verlagerung von Zuständigkeiten auf andere Länder zum Ziel hatten. So hat sich das schwedische Migrationsamt (das *Migrationsverket*) bereits vor dem EU-Beitritt

von 1995 zur Übernahme einiger der Regeln der transnationalen Behördenzusammenarbeit, die für EU-Staaten galten (bspw. die Anwendung des Konzepts des Ersteinreisestaats, Abiri 2000), entschieden. Vor diesem Hintergrund machte sich die schwedische Regierung schon vor dem EU-Beitritt auf europäischer Ebene für eine – aus schwedischer Sicht – angemessenere Verantwortungsverteilung bei der Aufnahme von Asylsuchenden und gemeinsame Umsiedlungsprogramme (Spehar 2012) stark. In diesem Sinne kann die schwedische Flüchtlingspolitik als durchweg ambivalent gelten, denn es herrschte eine Diskrepanz zwischen dem offiziell vertretenen liberalen Ansatz, der Menschenrechte und Humanität betonte, und der stärker restriktiven Praxis der Asylvergabe (Abiri 2000). Diese Diskrepanz war offensichtlich durch die Sorge motiviert, dass die eigenen hohen Standards andere Staaten zum *free-riding* verleiten könnten. In der Tat konnte auch für andere Länder nachgewiesen werden, dass EU-Mitgliedsstaaten mit großzügigeren Asylpraktiken im Rahmen der europäischen Harmonisierungsversuche die eigenen asylpolitischen Standards absenkten (Suhrke 1998; Spehar 2012).

Am schwedischen Fall lässt sich somit nachvollziehen, wie verwoben die rechtliche Regulierung und administrative Verwaltung von Flucht auf der nationalen und europäischen Ebene waren. Und es zeigt sich deutlich, dass die weitere Ausgestaltung der europäischen Asylpolitik im Spannungsfeld unterschiedlicher nationaler Ansätze einer hohen bzw. niedrigen, liberalen bzw. restriktiven Regulierung zu verorten ist (Zaun 2016). Der Amsterdamer Vertrag gilt in dieser Hinsicht als ein Kompromiss, der allerdings einen gewichtigen Schritt hin zu einer Institutionalisierung eines gesamteuropäischen Regulierungssystems und Verwaltungsfeldes darstellte. In der Tat wurde mit dem Amsterdamer Vertrag die Asylpolitik vollends als Aufgabe der EU institutionell fixiert (Dreyer-Plum 2020: 122-125), denn durch Artikel 61 des EG-Vertrages verpflichtete sich die Europäische Gemeinschaft zum »schrittweisen Aufbau eines Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts«. Der freie Personenverkehr sollte durch flankierende Maßnahmen in Bezug auf die Grenzkontrolle und die Kriminalitätsbekämpfung begleitet werden. Darüber hinaus sollten »geeignete Maßnahmen zur Förderung und Verstärkung der Zusammenarbeit der Verwaltungen« beschlossen werden. Diese Aufwertung der Asylpolitik barg auch Implikationen für die institutionelle Verankerung, denn dieser Regelungsbereich wanderte von der dritten Säule in die erste Säule, womit er formal aus dem Bereich einer rein zwischenstaatlichen Kooperation in die Domäne gemeinschaftlicher, supranationaler Regelungen überführt wurde.

Die konkrete vertragliche Ausgestaltung schränkte aber die Gestaltungsmacht der EU gleich in mehrfacher Hinsicht ein. So wurden die Kompetenzen der EU-

Institutionen auf die in Artikel 67 des EG-Vertrages genannten Themen eingegrenzt: die mit der »Solidarität der Mitgliedsstaaten« gemeinte Lastenverteilung, die Behandlung von Drittstaatsangehörigen und die »Koordinierung und Zusammenarbeit von Polizeibehörden und Organen der Strafrechtspflege und den anderen zuständigen Behörden« (siehe auch Tomei 2001; Angenendt 2002). Bei der Überführung der Asylpolitik in die erste Säule handelte es sich zudem um eine zurückhaltende Vergemeinschaftung, denn es galt weiterhin das Einstimmigkeitsprinzip im Rat der Fachministerien. Zugleich waren die Mitwirkungsrechte von Kommission, Parlament und Gerichtshof sehr eingeschränkt, weshalb sie kaum Druck auf die Mitgliedsländer zur Weiterentwicklung der Asylpolitik ausüben konnten. Schließlich blieb das Primat zwischenstaatlicher Verhandlungen auch deshalb prägend, da Irland, Großbritannien und Dänemark nur in Einzelfragen an der gemeinsamen Asylpolitik mitzuwirken bereit waren. Des Weiteren waren zwischenstaatliche Abkommen mit Drittstaaten für die Ausgestaltung des europäischen Migrationsraums weiterhin von entscheidender Bedeutung. Allerdings wurden die Zuständigkeiten der Europäischen Kommission mit Blick auf die Außenbeziehungen gestärkt, denn mit dem Amsterdamer Vertrag erhielt sie die Zuständigkeit für die Verhandlung von Rückführungsabkommen mit Dritt- und Herkunftsstaaten, und diese EU-Rückführungsabkommen haben seit damals Vorrang vor bilateralen Vereinbarungen einzelner Mitgliedsstaaten (Roig/Huddleston 2007; Wolf 2018).

3.1.2 Das Gemeinsame Europäische Asylsystem

Die Verankerung der Asylpolitik im Amsterdamer Vertrag mit den dort genannten Zielen entfaltete eine eigene politische Dynamik, denn sie setzte ein koordiniertes Vorgehen auf die Tagesordnung der europäischen Staats- und Regierungschefs. In den folgenden Jahren wurden zwei Vierjahresprogramme auf den Weg gebracht, die mit den Tagungsorten in Tampere (Oktober 1999) und Den Haag (November 2004) namentlich in Verbindung gebracht worden sind (Dreyer-Plum 2020: 126-128). Die dort vereinbarten Entschließungen und Aktionspläne behandelten eine große Bandbreite an Themen der innen- und justizpolitischen Zusammenarbeit (u. a. Grundrechte, Unionsbürgerschaft, Asyl und Migration, organisierte Kriminalität und Terrorismus). Bereits in Tampere wurde aber vor allem die Absicht bekräftigt, die Ziele des Amsterdamer Vertrages in konkrete asylrechtliche Bestimmungen und Maßnahmen zu übersetzen. Sie betrafen den Umgang mit Drittstaatsangehörigen, die Zusammenarbeit mit Dritt- und Herkunftsländern sowie Maßnahmen der Migrationssteuerung. Von besonderem Interesse für unsere Untersuchung aber ist die vereinbarte Verpflichtung, ein ›Gemeinsames Europäisches Asylsystem‹ (GEAS) zu entwickeln. Das hier vereinbarte Vorgehen sah vor,

die anstehenden vier Jahre zu nutzen, um die Rahmenbedingungen dieses Systems zu schaffen – fristgerecht zum Eintritt der zehn mittel- und osteuropäischen Beitrittskandidaten am 1. Mai 2004 in die EU. Das kurzfristige Ziel war es, »gemeinsame Standards für ein gerechtes und wirksames Asylverfahren« und »gemeinsame Mindestbedingungen für die Aufnahme von Asylbewerbern« zu entwickeln (Europäischer Rat 1999: A.II.14). Langfristig sollten die Nachfolgeprogramme an »einem gemeinsamen Asylverfahren und einen unionsweit geltenden einheitlichen Status für diejenigen, denen Asyl gewährt wird« arbeiten (Europäischer Rat 1999: A.II.15).

Das Programm und der Aktionsplan von Tampere läuteten eine neue Phase der europäischen Asylpolitik ein, denn sie markieren eine Zeit, in der die rechtlichen Rahmenbedingungen des GEAS entwickelt und festgeschrieben wurden. Der Rat brachte gleich ein ganzes Maßnahmenpaket auf den Weg, das zum Teil frühere, unverbindliche Entschließungen und Maßnahmen in geltendes Recht überführte, zum Teil aber auch ergänzende Richtlinien und Verordnungen enthielt.

- Die ›Massenzustromsrichtlinie‹ hat eine frühere Entschließung zur Lastenverteilung im Falle einer Flüchtlingskrise aufgegriffen (Richtlinie 2001/55/EG des Rates). Sie legte Sonderregelungen fest, nach denen im Falle eines ›Massenzustroms‹ die Zuweisung von Flüchtlingen an die Länder und die Gewährung vorübergehenden Schutzes unabhängig von geltenden Asylverfahren geregelt würde. Sie wurde allerdings erstmalig im Jahr 2022, nach dem russischen Angriff auf die Ukraine, angewandt.
- Die ›Aufnahmerichtlinie‹ dient der »Festlegung von Mindestnormen für die Aufnahme von Asylbewerbern in den Mitgliedsstaaten« (Richtlinie 2003/9/EG des Rates) und thematisiert bspw. Informationsrechte, Wohnsitz und Bewegungsfreiheit sowie den Zugang zu Bildung, Arbeit und Gesundheitsleistungen.
- Die ›Dublin II-Verordnung‹ (Verordnung (EG) Nr. 343/2003) überführte die im Dubliner Übereinkommen festgehaltenen Zuständigkeitsregelungen in EU-Recht. Norwegen, Island und die Schweiz traten diesem Regelungsbereich über Abkommen bei. Die Verordnung (EG) Nr. 1560/2003 der Kommission enthielt die entsprechenden Durchführungsbestimmungen.
- Die ›EURODAC-Verordnung‹ (Verordnung (EG) Nr. 2725/2000) führte ein elektronisches Informationssystem ein, das biometrische Daten aller Asylsuchenden und aufgegriffenen ›irregulären Migranten‹ erfassen und die Zuständigkeitsprüfung gemäß der Dublin-Verordnung technisch unterstützen sollte.

- Die ›Qualifikationsrichtlinie‹ definierte »Mindestnormen für die Anerkennung und den Status von Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen als Flüchtlinge oder als Personen, die anderweitig internationalen Schutz benötigen« (Richtlinie 2004/83/EG), und legte auch den Inhalt des zu gewährenden Schutzes fest. Neben einer Konkretisierung der Vorgaben der GFK zur Feststellung der Flüchtlingseigenschaft erweiterte sie mit der Einführung des subsidiären Schutzes die Möglichkeiten, Schutz zu gewähren. Sie basierte wesentlich auf dem völkerrechtlichen Grundsatz des non-refoulement nach Artikel 33 der Genfer Flüchtlingskonvention (GFK) und Artikel 3 der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK).
- Die ›Asylverfahrensrichtlinie‹ (Richtlinie 2005/85/EG) definierte Mindestnormen für die Verfahren zur Feststellung des Flüchtlingsstatus in den mitgliedsstaatlichen Behörden. In Kapitel III der Richtlinie wurden im Rahmen der Vorgaben zu erstinstanzlichen Asylverfahren auch die Konzepte der sicheren Dritt- bzw. Herkunftsstaaten und die Möglichkeit beschleunigter Verfahren festgeschrieben.

Zusätzlich zu diesen rechtlichen Bestimmungen setzte sich vor allem die Europäische Kommission für ergänzende Maßnahmen ein, die der Harmonisierung der administrativen Praxis auch jenseits asylrechtlicher Rahmensetzungen zuarbeiten sollten (Europäische Kommission 2000a: 19 f.). Hierzu gehörten regelmäßige Berichte der EU-Kommission, wissenschaftliche Expertisen, die Einrichtung von Kontaktausschüssen und Koordinierungsgruppen, gerichtliche Maßnahmen (bspw. Vorabentscheidungs- oder Vertragsverletzungsverfahren zur Ahndung von Implementationsdefiziten) oder Instrumente der Verwaltungskooperation, auf die wir später noch eingehen werden.

Der bis 2004 verabschiedete Rechtskorpus benannte die wesentlichen Leitbilder und Ziele in einmütigem Ton. In normativer Hinsicht verpflichtet der Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) in Artikel 67 die europäische Asyl- und Migrationspolitik auf drei Leitbilder: Sie muss die Personenfreizügigkeit (der Unionsbürgerinnen und -bürger) respektieren, Drittstaatsangehörigen gegenüber ein faires Verfahren ermöglichen und ein solidarisches Verhältnis der Mitgliedsstaaten (hier: in der Frage des Lastenausgleichs) gewährleisten. In rechtlicher Hinsicht aber handelt es sich um »vage Konzepte, aus denen keine konkrete Politik mittels juristischer Methoden deduziert werden kann« (Bast 2014: 146).

Die in den Richtlinien und Verordnungen genannten Ziele und Leitlinien weichen von diesen normativen Grundlagen zunächst nicht ab, da in den Präambeln

die in den europäischen Verträgen und Entschließungen des Rates genannten Leitbilder aufgeführt werden. Allerdings kommen konkretere, zum Teil pragmatische Zielsetzungen ins Spiel, die eine engere Kooperation begründen. So gilt es den Ratsbeschlüssen zufolge, die im Amsterdamer Vertrag festgeschriebenen Ziele (den Aufbau eines Raums der »Freiheit, der Sicherheit und des Rechts«) zu erreichen. Im Bereich des Asyls bedeutet dies – ganz im Sinne Tamperes –, »einheitliche Standards für ein gerechtes und wirksames Asylverfahren in den Mitgliedstaaten« zu entwickeln (so die spätere Asylverfahrensrichtlinie, Richtlinie 2005/85/EG des Rates: Punkt 3). Die mit dem Begriff der Wirksamkeit aufgeschlagene Begründungslogik verändert den Tenor der Entschließungen. Unterschiedliche Rechtsnormen und Verfahrensstandards in den Mitgliedsländern schaffen nicht nur ein normatives Begründungsproblem, da die Uneinheitlichkeit Gleichheits- und Gerechtigkeitspostulaten widerspricht. Vielmehr werden die Unterschiede zu einem praktischen Problem, das die Mitgliedsländer bereits seit dem SDÜ und DÜ zu lösen suchen: Es gilt, flankierende Maßnahmen zur Verhinderung von Sekundär- und Kettenmigration festzuschreiben. Folglich verweisen die Richtlinien nicht nur darauf, dass es Ziel der Richtlinien sei, ein »menschenwürdiges Leben« und »vergleichbare Lebensbedingungen in allen Mitgliedstaaten« zu schaffen. Gleichzeitig gelte es auch, »die auf unterschiedliche Aufnahmevorschriften zurückzuführende Sekundärmigration von Asylbewerbern einzudämmen« (Aufnahmebedingungenrichtlinie 2003/9/EG des Rates: Punkt 7 und 8; fast gleichlautend wird es in der Asylverfahrensrichtlinie 2005/85/EG des Rates unter Punkt 6 mit Blick auf unterschiedliche Rechtsvorschriften formuliert).

Das Ziel einer Abwehr unerwünschter Zuwanderung war damit konstitutiv für das Gemeinsame Europäische Asylsystem, das bis zum Jahre 2005 in seinen wichtigsten rechtlichen Grundlagen in Kraft getreten war. Deutlicher noch wird diese Ausrichtung, wenn wir in Erinnerung rufen, dass das GEAS Teil einer breiteren migrationspolitischen Agenda war, die Zuwanderung bereits vor den Außengrenzen der EU zu regulieren suchte – in den Begrifflichkeiten der EU die sogenannte ›externe Dimension‹ (Europäischer Rat 2004). Dem Ruf des Europäischen Parlaments und der Europäischen Kommission folgend, verständigten sich die Mitgliedsländer auch im Europäischen Rat auf einen ganzheitlichen Ansatz für den Umgang mit Drittstaaten, denn er forderte »ein umfassendes Migrationskonzept, in dem die Fragen behandelt werden, die sich in Bezug auf Politik, Menschenrechte und Entwicklung in den Herkunfts- und Transitländern und -regionen stellen« (Europäischer Rat 1999: Punkt 11). Die Kooperation mit Transit- und Herkunftsländern sollte migrations-, sicherheits- und entwicklungspolitische Ziele zugleich berücksichtigen, um Migrationsursachen zu bekämpfen. Die vereinbarten Rückübernahmeabkommen sollten folglich auch von Maßnahmen zugunsten von

Menschenrechten, Demokratie und Rechtsstaatlichkeit, Wirtschaftsförderung, Armutsbekämpfung und sozialer Sicherung begleitet werden; und den Belangen der Geflüchteten war durch eine engere Zusammenarbeit mit dem UNHCR und einschlägigen NGOs zu entsprechen (Rat der EU 2000 13993/00: 5).

Die europäische Asylpolitik blieb trotz dieser Verlautbarungen auch nach der Laufzeit des Programms und des Aktionsplans von Tampere Teil einer Politik der Migrationssteuerung, die vor allem auf ›Gefahrenabwehr‹, Grenzkontrolle und -sicherung ausgelegt war. Das im November 2004 verabschiedete Haager Programm verpflichtete sich zwar auf die Vollendung des GEAS, wie wir noch darlegen werden, legte aber besonderen Wert auf den Kampf gegen sogenannte ›irreguläre‹ Migration, auf den Grenzschutz, den Informationsaustausch, die Generierung biometrischer Daten, die Visa-Politik und die Kooperation zwischen den Strafverfolgungs- und Justizbehörden (Europäischer Rat 2004). Dies wurde unter anderem in der Verabschiedung einer Rückführungsrichtlinie (2008/115/EG) deutlich. Wegweisend war zudem die Verordnung zur Schaffung der »Europäischen Agentur für die operative Zusammenarbeit an den Außengrenzen« (Verordnung (EG) Nr. 2007/2004) – kurz: Frontex –, die die Zusammenarbeit der Mitgliedsländer bei der Sicherung der Außengrenzen sicherstellen und koordinieren soll (Mau et al. 2008: 138-139; Klepp 2011: 59-63). Neben der Risikoanalyse, der Ausbildung von Grenzschutzpersonal und der Kooperation bei Rückführungsaktionen ist die Arbeit der Agentur vor allem durch die aus menschen- und flüchtlingsrechtlicher Perspektive höchst problematische operative Zusammenarbeit bei der Kontrolle der europäischen Außengrenzen bekannt – etwa bei den Operationen ›Hera‹, ›Themis‹ oder ›Poseidon‹, deren Einsatzbereiche zuweilen weit über die europäischen Grenzen hinausreichen (Klepp 2013; Andersson 2016: 1060).

Auch die Kooperations- und Rückführungsabkommen mit Transit- und Herkunftsländern waren darauf ausgerichtet, Grenzkontrollen vorzuverlagern und diese Länder in die Steuerung von Mobilität einzubinden. Dies übersetzte sich in Maßnahmen wie das AENEAS-Programm, das zwischen 2004 und 2008 zahlreiche Vorhaben finanzierte. Mit seinen 250 Millionen Euro sollte es dabei helfen, die rechtlichen, organisatorischen und technischen Voraussetzungen einer Migrationssteuerung in den Transit- und Herkunftsländern zu schaffen. Gelder flossen bspw. in die technische Ausrüstung für die Grenzüberwachung, in die Ausbildung von Grenzpersonal oder in ›freiwillige‹ Rückkehrprogramme. Diese »Exterritorialisierung« der Grenzsicherung (Mau et al. 2008: 144ff.) war hinsichtlich ihrer proklamierten Ziele aber wenig erfolgreich. Sie stand zudem wiederholt in der öffentlichen Kritik, war sie doch auf eine Kooperation mit Regierungen und Staaten angewiesen (bspw. mit Libyen unter Muammar al-Gaddafi), denen schwerwiegende Menschenrechtsverletzungen angelastet wurden.

In Bezug auf die ›interne Dimension‹ verpflichtete sich die EU im Haager Programm auf eine konsequente Verwirklichung des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems (GEAS). Seitdem ist die europäische Asylpolitik auf die Einrichtung eines gemeinsamen Asylverfahrens und eines einheitlichen Status für Geflüchtete unter Aufrechterhaltung des Zuständigkeitssystems ausgerichtet (Fröhlich 2011: 277). Im Jahre 2005 verabschiedete der Europäische Rat eine bereits oben aufgeführte Richtlinie, an der sich diese Zielsetzung gut ablesen lässt. Die Asylverfahrensrichtlinie (Richtlinie 2005/85/EG) fixierte Mindestnormen für die behördliche Bearbeitung von Asylanträgen, etwa mit Blick auf den Zugang zum Verfahren, den Aufenthalt während des Verfahrens und die Mindestkriterien, denen die Antragsprüfung und Entscheidungsfindung genügen müssen. Hinzu kommt, dass der Aktionsplan zum Haager Programm eine Vollharmonisierung der Asylverfahrenspraxis ins Auge fasste. Die EU-Kommission verpflichtete sich, die Möglichkeit einer gemeinsamen Bearbeitung von Asylanträgen innerhalb der EU auszuloten und die notwendigen Unterstützungsmaßnahmen (insbesondere eine Agentur sowie Fördermittel) einzurichten (KOM(2005) 184: Punkt 62-64). Allerdings gab es in dieser Sache wenig Bewegung. Während die Kommission im Grünbuch zum GEAS (KOM(2007) 301) und in der Mitteilung zur künftigen Asylstrategie (KOM(2008) 360) die Einrichtung einer Unterstützungsagentur (*European Asylum Support Office*) ankündigte, wurden die Maßnahmen erst Jahre später realisiert.

Das Stockholmer Programm, das 2009 an die Stelle des Haager Aktionsplans trat, änderte an dem etablierten System wenig. Wiederkehrend wurde an die Mitgliedsländer appelliert, die Zusammenarbeit in asylrechtlichen Fragen zu intensivieren, um ein gemeinsames Asylverfahren zu verwirklichen. Der Fokus lag auf gemeinsamen Standards bei geteilter Verantwortung. Zur Prüfung der Zweckmäßigkeit, der Möglichkeit und der Auswirkungen einer gemeinsamen Bearbeitung von Asylanträgen wollte sich die Kommission im Stockholmer Aktionsplan erst gegen Ende der Laufzeit verpflichten (KOM(2010) 171: 59). An der Grundarchitektur des GEAS wurde folglich kaum noch gearbeitet, sehen wir von einzelnen Korrekturen ab, die für Behörden wie für die Verfahrensrechte Geflüchteter allerdings folgenreich waren. Zu nennen sind unter anderem die folgenden Richtlinien und Verordnungen.

- Die überarbeitete Qualifikationsrichtlinie (2011/95/EU) konkretisiert die Kriterien für die Anerkennung von Flüchtlingen und subsidiär Geschützten (Velluti 2014);

- Die überarbeitete Aufnahmerichtlinie (2013/33/EU) zielt darauf ab, menschenwürdige Aufnahmebedingungen und vergleichbare Lebensbedingungen in allen Mitgliedsstaaten zu gewährleisten und die Achtung der Grundrechte der betroffenen Personen sicherzustellen, womit hochumstrittene Bedingungen sowie bekannte Mängel des Flüchtlingsschutzes in der EU angesprochen werden, mit denen sich wiederholt die Europäischen Gerichte befassten (Tsourdi 2016).
- 2013 tritt die Dublin III-Verordnung (Verordnung (EU) Nr. 604/2013) in Kraft, die den betroffenen Personenkreis erweitert, indem sie nun auch bei Anträgen auf subsidiären Schutz Anwendung findet. Individuelle Rechte der Betroffenen werden in Teilbereichen und für Minderjährige gestärkt.
- Die Eurodac-Verordnung wird überarbeitet (Verordnung (EU) Nr. 603/2013) und erlaubt neben den Asylbehörden nun unter bestimmten Voraussetzungen auch Europol und den nationalen Strafverfolgungsbehörden einen Zugriff auf die Datenbank, womit die Tendenz zur ›crimmigration‹ weiter fortgeschrieben wird (Vavoula 2015).
- Auch die Asylverfahrensrichtlinie wird reformiert (2013/32/EU) und definiert Standards für einheitlichere, schnellere und mit der Qualifikationsrichtlinie vereinbare Verfahren. Dabei zeigt die reformierte Richtlinie widersprüchliche Tendenzen (vgl. Costello/Hancock 2016): Die Anforderungen an die Ausbildung und den Informationsstand des Behördenpersonals werden konkretisiert, die Verfahrensrechte der Asylsuchenden zumindest in Teilen gestärkt. Listen ›sicherer‹ Herkunftsländer und ›sicherer‹ Drittstaaten sind jedoch weiterhin erlaubt, wie auch beschleunigte Verfahren und Verfahren an Grenz- oder in Transitzonen.

Von besonderer Bedeutung für die Verwaltungszusammenarbeit war die Gründung des zuvor mehrfach angekündigten *European Asylum Support Office* (EASO) im Jahre 2010 (Verordnung (EU) Nr. 439/2010). Obwohl das Unterstützungsbüro nicht mit Befugnissen gegenüber den Mitgliedsländern ausgestattet wurde, sollte es bei der konsequenten Harmonisierung des praktischen Verwaltungshandelns mitwirken. Die EU-Institutionen verfolgten das Ziel, »die Umsetzung des GEAS zu verbessern, die praktische Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten im Asylbereich zu erleichtern, zu koordinieren und zu intensivieren und die Mitgliedstaaten, deren Asyl- und Aufnahmesysteme besonderem Druck ausgesetzt sind, mit operativen Maßnahmen zu unterstützen« (Verordnung (EU) Nr. 439/2010 Punkt 30). Anfang 2022 wurde das EASO in eine Asylagentur (*European Union Agency for Asylum, EUAA*) überführt und mit weiteren Kompeten-

zen ausgestattet (Verordnung (EU) 2021/2303), die unter anderem die Zugriffsrechte gegenüber den Mitgliedsstaaten betreffen. Diese können nun über Durchführungsrechtsakte des Rates aufgefordert werden, mit der Agentur zusammenzuarbeiten und Maßnahmen zu ergreifen, sollten sich nationale Aufnahme- oder Asylsysteme als ›unwirksam‹ erweisen. Die Verordnung lässt damit das Bemühen erkennen, verbindliche Steuerungselemente einzuführen, um schwere Mängel in den nationalen Asylsystemen zu beseitigen und auf diese Weise »schwerwiegende Auswirkungen auf das Funktionieren des GEAS« zu verhindern (Verordnung (EU) 2021/2303, Abs. 30), ohne die Funktion der Agentur als Unterstützungs- und Koordinierungsinstrument zu gefährden.

3.1.3 Die uneingelösten Versprechen der europäischen Asylpolitik

Trotz der beschriebenen Entwicklungen bei der Ausformulierung einer europäischen Asylpolitik sind die Schwächen unverkennbar. Die Europäische Union findet auch weiterhin keine angemessene gemeinschaftliche Antwort auf wiederkehrende Flüchtlingskrisen – insbesondere auf das Schicksal der vielen Geflüchteten, die seit 2015 vermehrt aus den Kriegs- und Krisenregionen im Nahen Osten und Afrika flohen. Es ist bedeutsam, dass die sogenannte ›Massenzustromsrichtlinie‹, die ein Instrument einer »solidarischen Lastenverteilung« vorhält, vom Rat erstmalig während des Kriegs in der Ukraine genutzt wurde. Auch bescheidenere Abkommen über eine faire Verteilung von Verantwortlichkeiten, etwa im Sinne von Quotierungen, konnten bislang nicht erzielt werden (Bendel/Servent 2017; Zaun 2020). Zu den Baustellen gehört aber auch die Umsetzung des GEAS, denn trotz der wiederkehrenden Bemühungen um eine Vereinheitlichung der Asylverfahren sind bislang kaum Fortschritte zu verzeichnen. Ähnliches gilt für die Bestrebungen um eine extraterritoriale Migrationssteuerung in Transit- und Herkunftsländern, denn diese ist primär auf die Abwehr von Asylsuchenden ausgerichtet (Hess/Kasparek 2017; Vara/Matellán 2021), weshalb die vielbeschworene Bekämpfung von Fluchtursachen und die Aufwertung von Menschenrechtsfragen und sozio-ökonomischer Entwicklung in den Herkunftsländern nicht über den Stand wohlgemeinter Absichtserklärungen hinauskommen. Eine an Schutzgewährung, dem Schutz der Menschenrechte und einem effektiven Zugang zu fairen Verfahren orientierte ganzheitliche Politik wurde kaum ernsthaft verfolgt.

Immerhin sind sich die EU-Institutionen und Mitgliedsländer der Dringlichkeit einer koordinierten Politik bewusst, auch wenn die Vorstellungen über die konkreten Lösungen unterschiedlicher nicht sein können (Servent/Zaun 2020;

Schilde/Goodman 2021). Während die EU-Kommission und einzelne Mitgliedsländer auf Verteilungsschlüssel und einheitliche Standards drängen, sind zahlreiche andere Länder strikt gegen eine solche Vergemeinschaftung und plädieren stattdessen für eine konsequente Abschottungspolitik. Dass die EU-Institutionen den Druck zur Weiterentwicklung der europäischen Asylpolitik aufrechterhalten, hat seine Gründe. Zum einen lässt sich eine schleichende Veränderung im institutionellen Gefüge der EU erkennen. Hatten die supranational ausgerichteten Institutionen der EU (Parlament, Kommission und Gerichtshöfe) durch den Amsterdamer Vertrag nur geringfügige Kompetenzen bei der Ausgestaltung der europäischen Asylpolitik erhalten, so änderte sich dies in den Folgejahren. Der Vertrag von Nizza aus dem Jahr 2003 (Art. 67 Abs. 5 EGV) und ein Beschluss des Rates von 2004 (2004/927/EG) stärkten das Initiativ- bzw. das Mitentscheidungsrecht der EU-Kommission bzw. des EU-Parlaments in asylrechtlichen Fragen. Die Europäische Kommission hatte schon früh und dann in regelmäßigen Abständen auf Probleme und Herausforderungen der gültigen asylrechtlichen Regelungen hingewiesen (Europäische Kommission 2000a) und Fortschritte bei der Entwicklung eines gemeinsamen Verfahrens und Flüchtlingsstatus angemahnt, um »leichter zugängliche, gerechtere und besser funktionierende Asylsysteme« zu entwickeln (Europäische Kommission 2003: 1).

Der Vertrag von Lissabon erweiterte 2009 wiederum die Befugnisse des Europäischen Gerichtshofs (EuGH). Seitdem dürfen sich nationale Gerichte bei Auslegungsfragen und in Konfliktfällen an den Europäischen Gerichtshof wenden. Und dieser hat bereits Entscheidungen getroffen, die für die Rechts- und Verwaltungspraxis von besonderer Bedeutung sind. Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR), an den sich Einzelpersonen mit einer Individualbeschwerde direkt wenden können, wirkt durch seine Rechtsprechung hinsichtlich der Auslegung der Europäischen Menschenrechtskonvention[2] ebenfalls wesentlich auf die Restrukturierung des europäischen Asylverwaltungsfeldes ein. Durch Gerichtsurteile des EGMR (*M. S. S. gegen Belgien und Griechenland*) und des EuGH (die verbundenen Rechtssachen *C-411/10, N.S.* und *C-493/10, M.E. and others*) aus dem Jahre 2011 wurde beispielsweise die Rücküberstellung von Asylsuchenden nach Griechenland im Rahmen der Dublin-Verordnung damals ausgesetzt (Clayton 2011). Seitdem sind die Mitgliedsländer angehalten, die Asylverfahrenspraxis anderer EU-Staaten auf ›systemische Mängel‹ zu überprüfen (Lieven 2012).

---

2 Insbesondere mit Blick auf Art. 3 – Verbot der Folter oder unmenschlicher Behandlung oder Strafe – und Art. 13 – Recht auf wirksame Beschwerde.

Im Kontext der sogenannten ›Flüchtlingskrise‹ der Jahre nach 2015 und in Reaktion auf die dramatische Lage der Bootsflüchtlinge und die vielen Todesopfer im Mittelmeer sahen sich die Institutionen der EU dazu veranlasst, Resolutionen auf den Weg zu bringen, die den politischen Druck auf eine Weiterentwicklung der europäischen Asylpolitik erhöhten. Bezeichnenderweise schrieben diese aber den Fokus auf Flüchtlingsabwehr fort. In ihren Entschließungen vom April 2015 sprachen sich der Europäische Rat und das Europäische Parlament für ein Bündel von Einzelmaßnahmen aus, so etwa für eine aktivere Rolle von Europol und Frontex beim Kampf gegen Schleuserkriminalität, die Verhinderung sogenannter ›irregulärer‹ Migration durch eine dezidierte Partnerschaftspolitik sowie die Stärkung der internen Solidarität und Verantwortung aller Mitgliedsländer bei der Aufnahme von Geflüchteten und der Überprüfung von Asylanträgen (Europäischer Rat 2015; Europäisches Parlament 2015). Einhellig aber wurde dazu aufgerufen, »für die rasche und umfassende Umsetzung und die wirksame Durchsetzung des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems durch die Mitgliedstaaten zu sorgen und so gemeinsame europäische Standards im Rahmen der bestehenden Rechtsvorschriften sicherzustellen« (Europäischer Rat 2015: Punkt n).

Die EU-Kommission, die zur Entwicklung einer kohärenten Strategie aufgerufen worden war, legte kurz darauf die von ihr bereits vorbereitete ›Europäische Migrationsagenda‹ vor (Europäische Kommission 2015), durch die sie sich zur Weiterentwicklung des GEAS in vier Punkten verpflichtete: die Bekämpfung ›irregulärer‹ Migration mit dem Fokus auf Ursachen, Schleuserkriminalität und Rückführungen; das konsequente Grenzmanagement durch Frontex, nationale Küstenwachen und IT-gestützte Informationssysteme; eine gemeinsame Asylpolitik mit einem Fokus auf konsequente Umsetzung und stärkere Lastenteilung; eine neue Politik für legale Migration, die auf geregelte Zuwanderung, nachhaltige Integration sowie Entwicklungspolitik in den Herkunftsländern setzt. Für unsere Fragestellung ist der dritte Arbeitsschwerpunkt von besonderem Interesse, der sich für eine starke gemeinsame Asylpolitik aussprach. Obschon die Kommission die anfänglich eingebrachte Idee eines vollintegrierten Verfahrens mit einer gemeinsamen Bearbeitung von Anträgen nicht mehr aktiv betrieb, setzte sie weiterhin auf eine »vollständige und kohärente Umsetzung des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems« (Europäische Kommission, 2015: 15). So kündigte die Kommission die Einrichtung systematischer Kontrollmechanismen an, um die Umsetzung und Anwendung der Asylvorschriften zu überwachen. Des Weiteren drohte sie mit der Einleitung von Vertragsverletzungsverfahren bei Missachtung der 2013 reformierten Asylverfahrensrichtlinie, die zumindest partiell auch eine Verbesserung der Position von Asylsuchenden beinhaltete (Costello/Hancox 2016).

Die Vernetzung nationaler Dublin-Stellen sollte vorangetrieben werden, um wahrgenommene Fehlentwicklungen bei der Umsetzung der betreffenden Verordnungen zu beheben, ebenso wie die Mitgliedsländer an den Außengrenzen dazu angehalten werden sollten, Fingerabdrücke konsequent abzunehmen (Europäische Kommission 2015: 16). Außerdem sollte die praktische Zusammenarbeit der Asylverwaltungen aller Mitgliedsländer unter der Obhut des EASO vorangetrieben werden. Dies beinhaltete auch durch die Agentur koordinierte gegenseitige Amtshilfen, mit denen Asylbehörden unterstützt und Implementationsdefizite in einzelnen Mitgliedsländern beseitigt werden sollten (Tsourdis 2016 und 2020).

Die Versprechen der ›Migrationsagenda‹ gelten weithin als unerfüllt. Fortschritte wurden allein bei der Abwehr von Geflüchteten erzielt, insbesondere durch Rückführungsabkommen (insbesondere das EU-Türkei-Abkommen von 2018) und die Erweiterung des Kreises der anerkannten ›sicheren‹ Herkunftsstaaten. Die Entscheidung vieler Mitgliedsländer, vorübergehende Kontrollen an ihren nationalen Grenzen einzuführen, ist als Abkehr vom Schengener Prinzip zu werten. Stattdessen nimmt die Zahl bilateraler Rückführungsabkommen auch zwischen EU-Mitgliedsländern zu. Das Dublin-System steht fortwährend auf dem Prüfstand, denn der Grundsatz, nach dem die Mitgliedstaaten darauf vertrauen können (und sollen), dass die vereinbarten Standards in allen EU-Mitgliedsstaaten eingehalten werden, hat seine Allgemeingültigkeit und Selbstverständlichkeit verloren. Dies hat beispielsweise der Beschluss des EuGH vom November 2019 (*Hamar und Omad*) deutlich gemacht, der es einem Mitgliedsstaat verbietet, den Asylantrag einer bereits von einem anderen Mitgliedsstaat als Flüchtling anerkannten Person als unzulässig abzulehnen, wenn ihr aufgrund der dortigen Lebensverhältnisse eine unmenschliche oder erniedrigende Behandlung drohen sollte. Die Zukunft des Dublin-Systems wird seit dem Krisenjahr 2015 zudem wieder stärker an die Notwendigkeit der Einführung eines fairen Verteilungsschlüssels geknüpft – eine Frage, die die EU bis auf Weiteres spaltet und bei der Geflüchtete weiterhin vor allem als ›Verschiebemasse‹ behandelt werden.

Eine konsequente und am Flüchtlingsschutz orientierte Weiterentwicklung des GEAS scheint aufgrund der grundsätzlichen Interessens- und Meinungsgegensätze zwischen den Mitgliedsstaaten kaum wahrscheinlich; in manchen Bereichen sind regressive Tendenzen offensichtlich (Börzel/Risse 2017). Im Bereich der Verwaltungskooperation aber gilt ein hohes Maß an Kontinuität des Status quo, der vor allem innerhalb des Dublin-Systems und der grenzüberschreitenden Praxis von Zuständigkeitsprüfungen und Rückführungen gegeben ist (Lahusen/Wacker 2019). Es scheint, als werde am GEAS – trotz der vielfältigen Blockaden und regressiven Tendenzen – zumindest in den Bereichen festgehalten, die etablierte

Kooperationsstrukturen vorzuweisen haben. Dass die Praxis der Verwaltungskooperation innerhalb des Dublin-Systems durch Konflikte und Ineffektivität gekennzeichnet ist und für Geflüchtete mit erheblichen Ungewissheiten, längeren Verfahrensdauern und Einschränkungen auf vielen Ebenen einhergeht, scheint hier weniger zu wiegen als die Hoffnung, dass Bürokratien irgendwie zur Kleinarbeitung des Problems beitragen könnten. Die gegenseitige Anerkennung positiver Bescheide, die es erst erlauben würde, von einem tatsächlich gemeinsamen europäischen Schutzstatus zu sprechen, geschweige denn Freizügigkeitsrechte für anerkannte Flüchtlinge und subsidiär Geschützte, die jenen von Unionsbürgerinnen und -bürgern gleichkämen, scheinen als politische Optionen nach wie vor in weiter Ferne.

3.2 VERWALTUNGSKOOPERATION IN DER EUROPÄISCHEN ASYLPOLITIK

Die Entwicklung der europäischen Asylpolitik war seit Anbeginn auf zwischenstaatliche Koordinierung und Kooperation angewiesen. Vor allem aber machte die Umsetzung und Anwendung der asylpolitischen Bestimmungen eine Zusammenarbeit der Mitgliedsländer mit Blick auf die Rechtsharmonisierung und Angleichung der Verwaltungsstrukturen und -abläufe erforderlich. Insofern zeichnen sich die letzten 30 Jahre europäischer Asylpolitik durch wiederkehrende Bemühungen um eine intensivere Anpassung der behördlichen Praktiken an die gemeinsamen asylrechtlichen Erlasse aus. Bezeichnend ist jedoch, dass die europäischen Institutionen in ihren Verlautbarungen (Entschließungen, Programme, Aktionspläne, Agenden etc.) immer wieder auf die Notwendigkeit einer effektiveren Zusammenarbeit hinwiesen und dass die diesbezüglichen Forderungen mit immer größerem Nachdruck ausgesprochen wurden. Deutlicher konnte das Eingeständnis nicht ausfallen, dass die Entwicklung und Umsetzung eines gemeinsamen Asylsystems mit einheitlichen Asylverfahren und Rechtsstandards nicht den erwünschten Erfolg bei der Harmonisierung und Koordinierung nationaler Verwaltungsabläufe hatte (Gill/Good 2019; Glorius et al. 2019) und dass diesbezügliche Hemmnisse bei der Implementation der europäischen Vorgaben nicht auf dem Verordnungswege zu überwinden waren. Um eine Formulierung Michel Croziers aufzugreifen, ist den Akteuren der europäischen Asylpolitik allmählich klar geworden, dass sich eine Gesellschaft – und hier sogar: die öffentlichen Verwaltungen der Mitgliedsländer selbst – nicht per Dekret regieren oder steuern lassen (Crozier 1964). Die Anstrengungen bei der Entwicklung des GEAS setzten folg-

lich auf ein immer ausdifferenzierteres Maßnahmenpaket, das die personellen, organisatorischen und finanziellen Voraussetzungen für eine Harmonisierung der mitgliedstaatlichen Verwaltungspraktiken und eine Intensivierung der zwischenstaatlichen Verwaltungskooperation schaffen sollte. Hier ging es um den effektiveren Austausch von Informationen, um die Aus- und Weiterbildung des Verwaltungspersonals, um erleichterte Arbeitskontakte, um Personalaustausch und Amtshilfen sowie gemeinsame Arbeitsgremien. Diese Maßnahmen erforderten darüber hinaus Finanzierungsprogramme, technische Lösungen und Organisationsstrukturen, die über die Jahre hinweg aufgelegt und fortentwickelt wurden.

3.2.1 Grundlegende Ziele und Instrumente der europäischen Verwaltungskooperation

Mit dem Schengener Durchführungsübereinkommen und dem Dubliner Übereinkommen, die 1996 und 1997 in Kraft traten, sollte die Zusammenarbeit der Mitgliedsländer im Schengener Raum – wie auch die mit Drittstaaten und Beitrittskandidaten – zum Regelfall werden. Tatsächlich können diese Abkommen als Startpunkt der europäischen Verwaltungskooperation im Bereich asylrechtlicher Bestimmungen betrachtet werden. Zum einen setzten diese Abkommen bereits einen regen Informations- und Erfahrungsaustausch voraus, galt es doch, gesetzliche Regelungen auf den Weg zu bringen, die sich als sinnvoll und gangbar erwiesen. Zum anderen wurden mit den beiden Abkommen auch »flankierende Maßnahmen« verabredet, durch die die Behörden angehalten wurden, sich gegenseitig über geltende Verordnungen und Verfahrenspraktiken, Zahlen und Statistiken sowie Herkunftsländerinformationen auszutauschen (Art. 37 SDÜ, Art. 14 DÜ).

Die mitgliedsstaatlichen Behörden waren bereits früh an informellen Formen des Informations- und Erfahrungsaustauschs beteiligt. Entsprechende Arbeitskontakte wurden schon vor der Verabschiedung des asylrechtlichen Kapitels des SDÜ aufgebaut. Bartels und Kraft (1996) berichten beispielsweise, dass das Bundesamt für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge (BAFL) schon im September und Dezember 1994 zwei Veranstaltungen organisierte, um Behördenvertreterinnen und -vertretern aus verschiedenen Ländern die Möglichkeit zu geben, sich kennenzulernen und über die Umsetzung der anstehenden Regelungen zu beraten. In dieser Zeit wird auch der erste Austausch von Personal vereinbart: Sogenannte Liaisonbeamte und -beamtinnen sollten bei der praktischen Umsetzung des SDÜ und des DÜ in den jeweiligen Partnerbehörden mitwirken, vermittelnd eingreifen und den Kenntnisstand über die jeweils andere Rechtslage und Verwaltungspraxis erhöhen. Dieser Personalaustausch stellte sich tatsächlich auch als ein probates

Mittel für eine effektive Umsetzung und Anwendung der asylrechtlichen Bestimmungen heraus (Bartels/Kraft 1996; Jordan 2001).

Mit der Einführung der Schengener und Dubliner Übereinkommen setzte eine Phase der Formalisierung des bislang informellen Informations- und Personalaustauschs ein, die bis zum Jahre 2004 andauerte. Es kam zur Gründung von formalen Arbeitsgruppen, die sich mit verschiedenen Aspekten der asylrechtlichen Bestimmungen der SDÜ und der DÜ befassten (Jordan 2001). Erstens ist der Strategische Ausschuss für Einwanderungs-, Grenz- und Asylfragen (SAEGA, oder im Englischen: SCIFA) zu nennen, der im Jahre 1999 mit einem Mandat von zunächst fünf Jahren gegründet wurde, um die Entwicklung und Umsetzung des GEAS zu unterstützen. 2004 wurde das Gremium aber auf Dauer gestellt. Es setzte sich aus höheren Beamten und Beamtinnen der nationalen Asyl- bzw. Migrationsbehörden zusammen und wurde damit beauftragt, strategische Richtlinien im Umgang mit Einwanderungs-, Grenz- und Asylfragen zu entwickeln und die asyl- und einwanderungsrechtliche Zusammenarbeit der Mitgliedsstaaten zu verbessern. Er wurde dem Ministerrat für Justiz und Inneres und dem Coreper-II-Consilium aller Ständigen Vertretungen zugeordnet. Dieser Gruppe hochrangiger Beamtinnen und Beamter, die sich primär der internen Angelegenheiten des GEAS annahm, wurde ein weiteres Gremium zur Seite gestellt, das sich mit der externen Dimension der europäischen Asyl- und Migrationspolitik befasste: die 1998 gegründete *High Level Working Group on Asylum and Migration* (HLWG). Sie setzte sich ebenfalls aus hohen Beamten und Beamtinnen der Mitgliedsländer zusammen, unterstand aber dem Ministerrat für Auswärtige Angelegenheiten, den sie bei Vorlagen und Aktionsplänen beriet. Für die Verwaltungskooperation mitgliedsstaatlicher Asylverwaltungen war sie nur mittelbar von Bedeutung.

Im Vergleich zu diesen hochkarätig besetzten Gremien, die auch heute noch eine wichtige Rolle bei der strategischen Entwicklung der europäischen Asyl- und Migrationspolitik spielen, sind zwei weitere Gremien für die konkrete Verwaltungskooperation von größerer Bedeutung gewesen: das *Centre for Information, Reflection and Exchange on Asylum* (CIREA) und das ähnlich lautende *Centre for Information, Reflection and Exchange on the Crossing of Frontiers and Immigration* (CIREFI), die beide 1992 eingerichtet wurden und bis in die 2000er Jahre dem Europäischen Rat zuarbeiteten. Wichtig für die verwaltungspraktische Ausgestaltung der europäischen Asylpolitik war das CIREA, denn in ihm trafen sich nicht nur Mitglieder des Europäischen Rates und der Europäischen Kommission, sondern auch Vertreterinnen und Vertreter der nationalen Asylverwaltungen. Es handelte sich um »eine institutionalisierte Form des Informationsaustausches« (Tomei 2001: 103). Die Mitglieder trafen sich bis zu acht Mal im Jahr, um sich

gegenseitig über die geltende Rechtsprechung in den Mitgliedsländern, die jeweiligen Asylverfahren, statistische Daten und aktuelle asylrechtliche Entwicklungen zu informieren. Hinzu kamen gemeinsame Berichte mit Informationen zu Herkunftsländern. Bei der Formulierung der europäischen Asylpolitik spielte dieses Gremium keine Rolle, wohl aber bei der verwaltungspraktischen Ausgestaltung und grenzüberschreitenden Koordinierung (Jordan 2001; Tomei 2001).

Die Zusammenarbeit der Mitgliedsländer unter dem Dach der SDÜ und der DÜ wurde aber nicht nur durch die Einrichtung von Gremien und Plattformen des Informations- und Erfahrungsaustauschs unterstützt. Von Anfang an spielten auch Förder- und Finanzierungsprogramme eine wichtige Rolle. Zunächst ging es um die finanzielle Unterstützung der Verwaltungskooperation zwischen mitgliedsstaatlichen Behörden im engeren Sinne. Hier legte die Europäische Kommission bereits früh ein Programm auf, das mit dem Segen des Europäischen Rates 1998 an den Start ging. Odysseus war ein »Ausbildungs-, Austausch- und Kooperationsprogramm in den Bereichen Asyl, Einwanderung und Überschreitung der Außengrenzen« (Rat der Europäischen Union 1998 (98/244/JI)). Neben der Förderung von Maßnahmen zur Umsetzung des DÜ und der Zusammenarbeit der Behörden in allen verfahrensrelevanten Fragen sollte Odysseus auch »den Gemeinschaftssinn und eine gemeinsame Herangehensweise an die Probleme« beflügeln (Europäische Kommission 2000b). Nachdem die veranschlagten 12 Millionen Euro bereits im Jahre 2001 verbraucht worden waren, wurde ein Nachfolgeprogramm (ARGO) aufgelegt, durch das Kooperationsmaßnahmen in den Bereichen Außengrenzen, Visa, Asyl und Einwanderung gefördert wurden. Das Programm hatte eine vierjährige Laufzeit (2002-2006) und ein Budget von knapp 21 Millionen Euro (MEMO/06/333). Diese Fördermaßnahmen blieben aber nicht auf die Mitgliedsstaaten beschränkt, sondern bezogen auch Drittstaaten mit ein. Während der 1990er Jahre betraf dies vor allem die zehn Beitrittskandidaten aus Mittel- und Osteuropa, die zunächst aufgrund ihrer geografischen Lage als Transitländer in den Fokus der europäischen Asylpolitik rückten. Eine Zusammenarbeit erschien aber vor allem mit Blick auf die Beitrittsverhandlungen und die allmähliche Übernahme des geltenden Europarechts (dem *aquis communaitaire*) als unausweichlich. 2005 traten die zehn Länder der EU offiziell bei, 2007 dann auch Rumänien und Bulgarien.

Zu den Förderprogrammen gehörten allgemeine Finanzierungsinstrumente wie das PHARE-Programm (*Programme of Community Aid to the Countries of Central and Eastern Europe*), das bereits 1989 eingeführt und ab 1995 ausgebaut wurde. Es sollte die Transformationsprozesse der ost- und mitteleuropäischen Länder (Marktwirtschaft, Demokratie, Infrastruktur, Gesundheitswesen etc.) un-

terstützen und die Übernahme des *acquis communautaire* beflügeln. Nach der Osterweiterung wurde es 2007 durch ein Folgeprogramm (*Instrument for Pre-Accession Assistance*) ersetzt, das weiteren und möglichen Beitrittskandidaten zur Verfügung stand. Hinzu kamen Förderinstrumente, die beim Auf- und Umbau der staatlichen Verwaltungen in den Beitrittsländern helfen sollten. Zu nennen ist bspw. das Finanzierungsinstrument *Technical Assistance and Information Exchange* (TAIEX), das 1995 eingerichtet wurde und auch heute noch Maßnahmen in wichtigen Politikfeldern der EU finanziert (bspw. Landwirtschaft, Inneres und Justiz, Umwelt, Energie, Verkehr und Binnenmarkt). Es setzt auf eher kurzfristige Maßnahmen wie Workshops, Studienreisen und die Entsendung von Expertinnen und Experten aus Entsende- und Empfängerbehörden, die die konkrete Umsetzung europäischen Rechts vor Ort beobachten sollen. Demgegenüber setzt das *Twinning*-Programm auf längerfristige Amtshilfen. Seit 1998 fördert es die Entsendung von Beamten und Beamtinnen aus einem EU-Mitgliedstaat in eine Behörde eines Beitrittslandes, um die Umsetzung europäischer Bestimmungen ein Jahr lang zu begleiten. Aus den 1998 geförderten 110 Projekten stammten drei aus dem Asyl- und Migrationsbereich, acht aus dem Bereich ›Grenzsicherung‹, sieben förderten den Austausch von Justizbehörden und zwei die polizeiliche Ausbildung (Europäische Kommission 2000c).

Ein letzter Schwerpunkt der europäischen Förderpolitik betraf schließlich die Frage der Lastenverteilung. Im Programm von Tampere hatten sich die Mitgliedsstaaten bereits auf die Einführung des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems verständigt und damit auch den Grundsätzen einer solidarischen Verteilung von Verantwortlichkeit zugestimmt. Die Europäische Kommission nahm dies zum Anlass, nur kurze Zeit später (d. h. im Dezember 1999) die Einrichtung des Europäischen Flüchtlingsfonds (EEF) vorzuschlagen. Die erste Förderungsphase erstreckte sich auf die Jahre zwischen 2000 und 2004 und finanzierte Maßnahmen zur Verbesserung der Aufnahmebedingungen und der Asylverfahren, zur Integration von Flüchtlingen und zur Rückkehr von abgelehnten Asylbewerbern (Entscheidung 2000/596/EG).

3.2.2 Weiterentwicklung und Vertiefung

Der Überblick über die verschiedenen Arbeitsgruppen, Programme und Projekte verdeutlicht, dass die europäischen Institutionen alle wesentlichen Weichen für die praktische Verwaltungskooperation bereits bis zum Ende des Programmes von Tampere im Jahr 2004 gestellt hatten. Sie haben transnational besetzte Arbeitsgremien etabliert, Finanzierungsprogramme aufgelegt und Maßnahmen des Infor-

mations- und Personalaustauschs sowie Instrumente der Aus- und Fortbildung eingeführt. In den Folgejahren kam es zu Anpassungen, die den beschriebenen Instrumentenkasten zwar nicht veränderten, aber zu optimieren suchten. Von einer neuen Phase muss aber trotzdem gesprochen werden, denn die EU-Institutionen setzten seit Anfang des Millenniums nicht mehr allein auf Austausch und Kooperation. Vielmehr ging es darum, die Zusammenarbeit der Behörden deutlich stärker zu koordinieren und zu steuern. Bereits im Jahre 2000 hatte die Europäische Kommission Zweifel darüber geäußert, ob die bisherige Verwaltungskooperation tatsächlich bei der Umsetzung des GEAS eine konstruktive Rolle gespielt habe. In der Kritik stand vor allem das CIREA, das als »informelle Gruppe ohne Beschlusskraft« infrage gestellt wurde. Die Kommission bezweifelte, »ob CIREA den Bedürfnissen eines gemeinsamen europäischen Asylsystems (…) und darüber hinaus den Bedürfnissen eines gemeinsamen Asylverfahrens und eines einheitlichen Status« noch entspricht (Europäische Kommission 2000a: 17).

Die Zusammenarbeit der mitgliedsstaatlichen Asylbehörden wurde daraufhin auf neue Füße gestellt. 2002 übernahm EURASIL (*European Union Network for Asylum Practitioners*) die Stelle des CIREA. Seitdem tagt es in regelmäßigen Abständen unter Beteiligung der zuständigen Ministerien und Asylbehörden aller Mitgliedsstaaten, Norwegens, der Schweiz und Islands. Auch diesem Netzwerk geht es um den Informations- und Erfahrungsaustausch in Bezug auf mitgliedsstaatliche Verfahrenspraktiken und Regelungen, die Situation in Herkunfts- und Transitländern sowie die konkreten Probleme der Verfahrenspraxis. EURASIL ist aber stärker noch auf eine Konvergenz des Behördenhandelns verpflichtet worden. Gleiches gilt für eine weitere Gruppe, die 2004 gegründet wurde: die *General Directors' Immigration Services Conference* (GDISC). Diese Arbeitsgruppe setzt sich aus den Generaldirektionen der europäischen Einwanderungsbehörden zusammen, wobei auch Länder über den Mitgliedskreis der EU-27 hinaus vertreten sind (bspw. Türkei, Kroatien, Island, Norwegen und die Schweiz). Für die praktische Verwaltungskooperation spielte sie eine wichtige Rolle, da sie konkrete Vorhaben und Projekte voranbrachte und neben dem Informations- und Erfahrungsaustausch großen Wert auf die Kompetenzvermittlung zwischen den nationalen Behörden legte. Eines ihrer Projekte war das ›Europäische Asylcurriculum‹, das 2008 auf die Agenda des GDISC gesetzt und von schwedischen, niederländischen, tschechischen und spanischen Behörden unter Mitwirkung des *Odysseus Academic Network* entwickelt wurde. Das Ziel war, einen gesamteuropäischen Lehrplan für die Ausbildung aller Asylsachbearbeitenden in allen Mitgliedsstaaten zu entwickeln, um auf diese Weise zur Harmonisierung der nationalen Asylverfahrenspraxis beizutragen (s. a. Kapitel 4).

Die offensivere Stoßrichtung bei der Koordinierung und Harmonisierung des mitgliedsstaatlichen Verwaltungshandelns lässt sich gut am Haager Programm (2004-2008) ablesen, denn es setzte bei den bisherigen Bemühungen an und nahm sich zum Ziel, das Gemeinsame Europäische Asylsystem zu vollenden. Dafür sollten das bisherige Vorgehen evaluiert und weitere, noch ausstehende Richtlinien verabschiedet werden. Das Aktionsprogramm der Europäischen Kommission listete aber vor allem eine Reihe von Maßnahmen, die die Verwaltungskooperation neu erfinden sollten. Unter anderem wollte die Kommission prüfen, ob eine Zentralisierung des Verwaltungshandelns, gar eine gemeinsame Bearbeitung von Asylanträgen innerhalb der EU denkbar sei. Ziel könne sein, eine »europäische Unterstützungsagentur für alle Formen der Kooperation zwischen den Mitgliedstaaten im Rahmen der gemeinsamen europäischen Asylregelung (nach Einführung eines gemeinsamen Asylverfahrens und nach Evaluierung)« einzurichten und ein Förderprogramm aufzulegen, um die »Mitgliedstaaten bei der Bearbeitung von Asylanträgen und zur Aufnahme bestimmter Kategorien von Drittstaatsangehörigen« zu unterstützen (KOM (2005) 184: Punkt 62-64).

Bezeichnend für die neue Stoßrichtung ist der Umstand, dass die EU-Institutionen die Idee eines vollständig integrierten Asylverfahrens als denkbare Maßnahme in den Katalog des Stockholmer Aktionsplans von 2010 aufgenommen hatten. In den Folgejahren wurde dieses Ziel zwar einstweilen zugunsten der bisherigen Praxis geteilter – und das heißt dann auch: getrennter – Verantwortlichkeiten aufgegeben, obschon der Vorschlag eines gemeinsamen Vollzugs nie ganz von der politischen Agenda verschwand und vor allem in den Jahren nach 2015 als mögliche Lösung der Steuerungs- und Implementationskrise des GEAS wieder diskutiert wurde (Schneider/Nieswandt 2018; Tsourdis 2020). Die Notwendigkeit einer ›kooperativen‹ und ›solidarischen‹ Bewältigung der Asylproblematik erhielt aber eine umso höhere Priorität, und damit auch die Notwendigkeit einer effektiveren Kooperation zwischen den mitgliedsstaatlichen Asylverwaltungen. Zu diesem Zweck setzten die europäischen Institutionen an zwei Stellschrauben an: finanzielle Anreize und behördliche Unterstützungsleistungen. Zum einen wurden Finanzierungsinstrumente auf den Weg gebracht, die den Leitbildern der geteilten Verantwortung und Solidarität verpflichtet waren und Ungleichgewichte bei der Aufnahme von Geflüchteten und den daraus folgenden finanziellen und organisatorischen Belastungen mindern sollten (Europäischer Rat, 2000/596/EG sowie 2004/904/EG). Der Europäische Flüchtlingsfonds wurde 2000 per Ratsbeschluss eingerichtet (Europäischer Rat, 2000/596/EG), in den Folgejahren aber immer wieder neu aufgelegt, obschon mit veränderten Laufzeiten und Namen: Er wurde Ende 2004 für die Jahre zwischen 2005 und 2010 verlängert (Europäischer Rat 2004/904/EG), im Jahr 2007 mit beträchtlich höherem Budget (628 Millionen

Euro) für den Zeitraum zwischen 2008 und 2013 ausgestattet (Entscheidung Nr. 573/2007/EG) und schließlich 2013 unter dem Namen ›Asyl-, Migrations- und Integrationsfonds‹ (AMIF) mit nunmehr 3,137 Milliarden Euro Gesamtbudget für die Laufzeit von 2014 bis 2020 neu bestückt (Verordnung (EU) Nr. 516/2014). Während die Geldmittel stetig erhöht wurden, blieben die Verwendungszwecke über die Jahre sehr ähnlich: Die Mittel sollten zur Verbesserung der Aufnahmebedingungen und -kapazitäten sowie für die Optimierung der Asylpolitik und -verfahren, die Integration der Zuwanderer und die Rückkehrmaßnahmen eingesetzt werden.

Zum anderen setzten das Haager Programm und das Stockholmer Programm auf eine stärkere Vergemeinschaftung der mitgliedsstaatlichen Verwaltungskooperation. Hier ist vor allem das 2010 gegründete *European Asylum Support Office* zu nennen (siehe auch Kapitel 4.1), das 2022 in die *European Union Agency for Asylum* überführt wurde. Die Agentur mit Sitz in Malta wurde zwar nicht zum Dreh- und Angelpunkt der Verwaltungskooperation, denn die weiter oben genannten Programme (bspw. TAIEX und *Twinning*) bestehen außerhalb ihres Wirkungskreises fort. Sie dient vielmehr der Unterstützung mitgliedsstaatlicher Asylverwaltungen, womit das Primat geteilter – und getrennter – Verantwortlichkeiten bestehen bleibt. Allerdings veränderte das EASO die Verwaltungskooperation spürbar, da es dem primär national strukturierten bürokratischen Feld einen Akteur hinzufügte, der eine gesamteuropäische Perspektive vertrat. Bis zur Gründung des Unterstützungsbüros ruhte die Verwaltungskooperation auf transnationalen Gremien und Plattformen des Informations-, Erfahrungs- und Personalaustauschs, die mit Vertreterinnen und Vertreter nationaler Verwaltungen besetzt wurden. Hinzu kamen europäische Förderprogramme, die den Mitgliedsstaaten dabei helfen sollten, ihr Verwaltungshandeln zu verbessern und europäisch auszurichten. Mit der Etablierung des EASO nun wurde eine Koordinierungsstelle geschaffen, die die zwischenstaatliche Verwaltungskooperation aus den engen mitgliedsstaatlichen Prioritäten und Strukturen heraushob und in einen europäischen Bezugsrahmen mit einem gemeinsamen Informations- und Wissensstand und gemeinsamen Standards und Kriterien behördlicher Asylpraxis stellte. Über diese Koordinierungs- und Unterstützungsmaßnahmen hinaus setzte sich das EASO für eine ›gemeinsame Implementation‹ des GEAS ein, unter anderem auch mit Machbarkeitsstudien und Pilotprojekten zu einer gemeinsamen Bearbeitung von Asylanträgen (Tsourdi 2020a).

In der Gesamtkonzeption des GEAS übernahm das EASO eine sehr wichtige Rolle, sollte es doch aktiv auf eine Verbesserung und Vereinheitlichung der Asylverfahrenspraxis einwirken. Zwar war es im Vergleich zur europäischen Grenzschutzagentur Frontex (deren Mandat und Ressourcen mit den Verordnungen

(EU) 2016/1624 und (EU) 2019/1896 sukzessive und ganz erheblich ausgebaut wurden[3]) mit eher bescheidenen finanziellen und personellen Mitteln ausgestattet worden. Die Mittel wurden aber stetig erhöht und betrugen im Jahr 2020 insgesamt ca. 131 Millionen Euro (EASO 2021a: 90), die Zahl der Beschäftigten belief sich auf 380 (ebd.: 163). Obschon das EASO kein Weisungsrecht besaß, waren die mitgliedsstaatlichen Behörden seit Anbeginn eng in die Arbeit des Unterstützungsbüros eingebunden: Im Verwaltungsrat saßen zwar auch Vertreterinnen und Vertreter der Kommission und des UNHCR, vor allem aber diejenigen der Asylverwaltungen aller Mitgliedsstaaten und der assoziierten Länder. Zudem bot das EASO zahlreiche Unterstützungsleistungen an, die das Verwaltungshandeln verbessern, koordinieren und vereinheitlichen sollten. Zu den Aufgaben gehörten das Sammeln und Bewerten von Informationen (Migrationsbewegungen und Fluchtrouten, Lage in den Herkunftsländern, bewährte administrative Praktiken etc.), permanente oder kurzfristige technische, organisatorische oder personelle Unterstützung nationaler Verwaltungen und Hilfen an Mitgliedsländer unter dem besonderen Druck erhöhter Flüchtlingszahlen (insbesondere in den Bereichen Registrierung, Aufnahme, Antragsprüfung, *relocation* und durch die Entsendung sogenannter Asyl-Unterstützungsteams) und die Kooperation mit Drittstaaten (beispielsweise im Bereich des *resettlement* und durch Unterstützung beim Verwaltungsaufbau und der Ausbildung von Personal). Das EASO griff auf diese Weise mittel- und unmittelbar in die Arbeit der nationalen Asylverwaltungen ein, ohne den Behörden vor Ort jedoch Vorschriften machen zu können (Tsourdi 2020a). Sein Einfluss auf die Konstitution eines europäischen Asylverwaltungsfeldes war insofern eher als ein ›weicher‹, gleichwohl aber wirksamer zu bezeichnen. Es ging vor allem um eine Harmonisierung des Verwaltungshandelns mittels gemeinsamer Informationen, Wissensbestände und Deutungen, im Kontext gegenseitiger Amtshilfen und Unterstützungsmaßnahmen im operativen Bereich aber zunehmend auch um die Herausbildung gemeinsamer Praktiken und Verfahrensweisen.[4]

3 Das jährliche Budget von Frontex ist von 93 Millionen Euro in 2014 auf 460 Millionen Euro in 2020 gestiegen (Europäischer Rechnungshof 2021: 13). Mit der Verordnung aus dem Jahr 2019 erhielt die Agentur operative Befugnisse, es sollte eine ständige Reserve von 10 000 Einsatzkräften geschaffen und der Haushalt auf durchschnittlich 900 Millionen Euro pro Jahr aufgestockt werden (ebd.: 4).

4 So war das EASO beispielsweise in Griechenland nicht nur im Rahmen des Hotspot-Ansatzes tätig, sondern auch an regulären nationalen Asylverfahren beteiligt. Solche Formen eines »joint processing« gehen *de facto* über eine reine Unterstützung hinaus und werfen eine ganze Reihe von Fragen hinsichtlich der Verantwortlichkeiten, der Verfahrensgarantien und des individuellen Rechtsschutzes auf (Tsourdi 2020a).

Mit der Überführung des EASO in die EUAA Anfang 2022 ist zwar der Anspruch verbunden, die Verwaltungspraxis der Mitgliedsländer umfassender und gezielter zu koordinieren und zu vereinheitlichen. Allerdings ist noch nicht abzusehen, ob die Mandatserweiterung der EUAA (Verordnung (EU) 2021/2303) spürbare Veränderungen innerhalb der nationalen Asylsysteme und der zwischenstaatlichen Verwaltungskooperation auslösen wird oder Kontinuitäten in Bezug auf die Arbeits- und Wirkungsweise der Agentur bestimmend bleiben.

Das GEAS setzt folglich auf Steuerungsinstrumente, die neben operativen Unterstützungsmaßnahmen[5] auch ›weiche‹ Formen einer verwaltungspraktischen Harmonisierung umfassen. In dieser Hinsicht ist ein Maßnahmenpaket zu nennen, das im Zentrum unserer eigenen Untersuchung steht: das europäische Schulungsprogramm für Asylverwaltungsmitarbeitende (siehe auch Kapitel 4). Über gemeinsame Aus- und Fortbildungen der Beschäftigten europäischer Asylbehörden zu allen wesentlichen Dimensionen und Teilaufgaben eines Asylverfahrens (asylrechtliche Grundlagen, Gesprächsführung, Verwendung von Gutachten, Herkunftsländerinformationen, Aufnahmebedingungen etc.) wird angestrebt, die mitgliedsstaatliche Verwaltungspraxis auf der Wissens- und Deutungsebene anzugleichen.

3.3 FAZIT: VERWALTUNGSHARMONISIERUNG ALS SISYPHUSARBEIT

Das Gemeinsame Europäische Asylsystem wurde mit dem Ziel geschaffen, das Verwaltungshandeln der mitgliedsstaatlichen Behörden auf gemeinsame Ziele, Standards und Verfahren auszurichten und damit zu harmonisieren. Die im vorigen Abschnitt beschriebenen Bemühungen der EU-Institutionen verdeutlichen, dass sie dabei mit größeren Herausforderungen zu kämpfen hatten, denn der Wunsch nach einer Vereinheitlichung und Verzahnung mitgliedsstaatlicher Verwaltungspraktiken rieb sich mit der mitgliedsstaatlichen Verantwortlichkeit für

5 In 2021 war das EASO mit ca. 2 000 abgeordnet Beschäftigten in fünf Mitgliedsstaaten (Zypern, Griechenland, Italien, Malta, Spanien) im Rahmen permanenter Unterstützung aktiv, mit über 70 Millionen Euro floss ungefähr die Hälfte seines Budgets in diesen Tätigkeitsbereich (https://www.easo.europa.eu/news-events/easo-operations-expand-all-major-eu-countries-first-arrival). Dabei war besonders die Rolle des Unterstützungsbüros in den Hotspots in Griechenland umstritten, sie führte zu einer Beschwerde von zivilgesellschaftlichen Organisationen an die Europäische Ombudsstelle (Tsourdi 2020a: 508).

den Vollzug. Der Implementation eines wirklich ›gemeinsamen‹ Asylsystems standen die unterschiedlichen politischen Prioritäten, asylrechtlichen Standards und administrativen Traditionen der Mitgliedsländer entgegen.

Die in diesem Kapitel nachgezeichnete Entwicklung des GEAS kann als ein Versuch verstanden werden, diese Herausforderungen und Widerstände sukzessive zu überwinden. Zunächst wurden die rechtlichen Normen und Verfahrensstandards schrittweise – und teils auf dem Verordnungswege – konkretisiert und spezifiziert. Darüber hinaus ging es um den Aufbau organisatorischer Strukturen, die einen Informations- und Erfahrungsaustausch mit Blick auf die Erarbeitung gemeinsamer Rechtsstandards und der koordinierten Implementation derselben ermöglichen sollten. Des Weiteren wurden finanzielle Förderprogramme und Unterstützungsmaßnahmen auf den Weg gebracht, um die mitgliedsstaatlichen Behörden zu befähigen, die rechtlichen Neuerungen und die entsprechenden Verfahren zu implementieren. Und schließlich ging es der EU auch um die Personalentwicklung, denn das GEAS setzt auf den gemeinsamen Erfahrungsaustausch, auf gegenseitige Amtshilfen, auf integrierte Datenbanken und auf ein europäisches Schulungsprogramm, um die Beschäftigten in den lokalen Asylbehörden auf eine gemeinsame Verfahrenspraxis auszurichten.

All diese Bemühungen hatten spürbare Folgen bis auf die Ebene der lokalen Behörden, wie die Ausführungen in den folgenden Kapiteln zeigen werden. Zunächst mussten die Asylverwaltungen der Mitgliedsländer ihre Arbeit an den asylrechtlichen Bestimmungen und Vorgaben des GEAS ausrichten, soweit diese im nationalen Recht umgesetzt waren oder unmittelbar galten. Zu diesem Zweck mussten Organisationsstrukturen angepasst, Personalstäbe geschult und Arbeitsabläufe neu organisiert werden. Dies gilt insbesondere für das Dublin-Verfahren (Lahusen 2016; Amelung 2017; Küffner 2017), denn die Dublin-Verordnungen fordern sehr konkrete und deutlich sichtbare Anpassungen der behördlichen Organisationsformen und Arbeitsweisen ein. Es kommen digitale Informations- und Kommunikationssysteme hinzu, die für die lokalen Behörden zu unterschiedlichen Zeitpunkten des Asylverfahrens relevant werden: die Eurodac-Datenbank bei der Identifikation des für einen Asylantrag zuständigen Mitgliedslandes, das elektronische Kommunikationssystem DubliNet bei der Abwicklung der Übernahmegesuche oder die Datenbanken mit Informationen zur Einschätzung der Lage in den Herkunftsländern (das *general COI* Portal oder das *medical MedCOI* mit Informationen, die speziell die medizinische Versorgung betreffen). Im Bereich des Dublin-Systems ist gut dokumentiert, dass die europäische Verwaltungskooperation zu einem wesentlichen Bestandteil der lokalen Verwaltungspraxis geworden ist (Lahusen/Wacker 2019). Allerdings erfüllt die Verwaltungskooperation nicht die von der EU offiziell in sie gesetzten Hoffnungen. So hat sich das

Dublin-Verfahren gemessen an der Zahl der faktischen Überstellungen, als hochgradig ›ineffektiv‹ erwiesen (EASO 2016a). Gleichzeitig erschwert es den Zugang zu einem ordentlichen Asylverfahren und erhöht die Verfahrensdauern, mit allen damit verbundenen Unsicherheiten und Einschränkungen hinsichtlich der Rechte und der Autonomie der betroffenen Personen. Darüber hinaus ist bekannt, dass die nationalen Asylbehörden sehr unterschiedlich mit den europäischen Datenbanken und Kommunikationssystemen umgehen (Gibb/Good 2013; van der Kist/Rossett 2020) und sich Schutzquoten, auch mit Blick auf einzelne Herkunftsländer, deutlich unterscheiden, weshalb von einer Vereinheitlichung der Verwaltungspraxis auch in diesen zentralen Aspekten der Verwaltungskoordination kaum gesprochen werden kann.

Die Geschichte des GEAS verdeutlicht folglich, dass die vielen rechtlichen, organisatorischen, finanziellen und personalbezogenen Maßnahmen nicht notwendigerweise die beabsichtigten Wirkungen gezeigt haben. Zweifellos haben die mitgliedsstaatlichen Verwaltungen die etablierten Organisationsstrukturen und Verfahrensabläufe an die asylrechtlichen Bestimmungen und Vorgaben angepasst, das Behördenpersonal im Umgang mit den neuen Verfahren, Datenbanken und Kommunikationsplattformen vertraut gemacht und neue Arbeitsroutinen entwickelt. Über das Ausmaß und die Art dieser Veränderungen ist damit aber noch nicht allzu viel bekannt (siehe Lahusen/Schneider 2017; Gill/Good 2019; Glorius et al. 2019). Es ist in jedem Fall davon auszugehen, dass es sich bei der Implementation des GEAS in den Mitgliedsländern um einen Prozess der lokalen Übersetzung und Aneignung handelt, der voraussetzungsvoll und selektiv ist. Für die Antragstellenden und für die Stärkung des Flüchtlingsschutzes insgesamt haben diese lokalen Übersetzungs- und Aneignungsprozesse Folgen von erheblicher Bedeutung.

4 Europäisierung qua Wissen

Die Entstehung und Etablierung eines europäischen Schulungsprogramms für Beschäftigte der Asylbehörden

Bei der Entwicklung des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems (GEAS) richteten die europäischen Institutionen ihre Anstrengungen darauf, die Arbeit der mitgliedsstaatlichen Asylverwaltungen zu verbessern und zu harmonisieren, um den administrativen Vollzug an die vereinbarten asylrechtlichen Bestimmungen und Zielsetzungen anzupassen und fortzuentwickeln. Diese Anstrengungen haben wir als ›Sisyphusarbeit‹ tituliert, weil die mit diesen Aufgaben betrauten Akteure die Erfahrung machten, dass eine ›Europäisierung‹ der lokalen Behördenpraxis zahlreiche Schwierigkeiten rechtlicher, organisatorischer, finanzieller, technischer oder personeller Art adressieren und überwinden musste. Viele dieser Bemühungen und Maßnahmen wurden im vorangegangenen Kapitel bereits dargelegt. Unter ihnen befand sich ein Instrument, das europäische Schulungsprogramm für Beschäftigte der Asylbehörden (*EASO Training Curriculum*), das wir ins Zentrum unserer Feldforschungen und Analysen gestellt hatten, weil es die Ansatzpunkte und Formen einer Europäisierung des Verwaltungshandelns sowie ihre Ambivalenzen und Dilemmata empirisch gut zu erheben und zu reflektieren erlaubte.

Tatsächlich hatten die Akteure innerhalb der EU-Institutionen und Mitgliedsstaaten erkannt, dass gemeinsame Wissensbestände und Praktiken für die Erreichung der im GEAS verabredeten Ziele von besonderer Bedeutung sind. Wer gemeinsame Standards bei der Prüfung von Asylanträgen und der Gewährung von Schutz wünsche, der müsse das Verwaltungshandeln mit Blick auf eben diese Standards verbessern, über die Mitgliedsstaaten hinweg harmonisieren und die Verwaltungskooperation innerhalb der vereinbarten Verfahren und Arbeitsabläufe intensivieren (EASO 2014: 5). Gemeinsame Wissensbestände erhielten eine strategische Bedeutung, denn es musste gewährleistet werden, dass die Asylbehörden

überall in Europa über ähnliche und den Zielen angemessene Kenntnisse, Fertigkeiten und Arbeitsroutinen verfügen. Das europäische Schulungsprogramm spielte in diesem Zusammenhang eine wichtige Rolle, sollte es doch dabei helfen, das Personal in allen Mitgliedsländern mit eben diesen Kenntnissen, Fertigkeiten und Arbeitsroutinen auszustatten, um den behördlichen Vollzug auf die europarechtlichen Vorgaben und Standards für die Gewährung von Schutz zu verpflichten.

Allerdings musste dieses Schulungsprogramm von Anbeginn mit einer besonderen Herausforderung kämpfen. Zum einen sollte es gemeinsame Wissensstandards, Fertigkeiten und Routinen in allen Asylbehörden Europas etablieren helfen, um die Beschäftigten zu einem vergleichbaren Vorgehen bei der Bearbeitung der Asylanträge anzuleiten. Zum anderen aber mussten diese gemeinsamen Wissensbestände, Fertigkeiten und Routinen auf der Grundlage national sehr unterschiedlicher Rechtsverständnisse, Verwaltungsstrukturen und Verfahrenspraktiken erst definiert, vermittelt und in der Praxis verankert werden. Die genauere Analyse des Schulungsprogramms bietet sich folglich an, um den Akteuren bei der ›kognitiven‹ Europäisierung behördlicher Wissensbestände und Praktiken zuzuschauen und zu ermitteln, welche Strategien einer Europäisierung gewählt wurden, mit welchen Hemmnissen sie sich konfrontiert sahen und welche Wirkungen das Schulungsprogramm bis auf die Ebene der Verwaltungspraxis in den Asylbehörden hatte.

Zu diesem Zweck werden wir uns zunächst mit der Entwicklung des Schulungsprogramms befassen, um dessen organisatorische Verankerung, Initiierung und Etablierung darzustellen. Darüber hinaus werden wir uns der Erarbeitung eines einzelnen Moduls (des Moduls ›Beweiswürdigung‹ bzw. ›Evidence Assessment‹) zuwenden, weil an diesem Beispiel deutlich wird, wie voraussetzungsvoll und umkämpft die Entwicklung gemeinsamer ›europäischer‹ Wissensbestände ist, und wie unwägbar damit auch deren Umsetzung und Vollzug. Anschließend werden wir dem Prozess der Umsetzung folgen, indem wir uns zunächst mit den *Train-the-Trainer-Sessions* befassen, um die zentrale Vermittlung der Schulungsinhalte an die Lehrpersonen der beteiligten nationalen Asylbehörden nachzuvollziehen. Weiterhin werden wir Schulungen in Schweden und Deutschland in den Blick nehmen, um zu klären, wie die Inhalte der Kurse den Teilnehmenden auf nationaler Ebene vermittelt wurden. Und schließlich gilt es nachzuzeichnen, wie die Inhalte auf der Ebene der Verwaltungspraxis vom Behördenpersonal aufgegriffen wurden. Auch in dieser Hinsicht wird sich zeigen, dass die Aneignung der Schulungsinhalte hochgradig voraussetzungsvoll und primär als selektiv zu bezeichnen ist.

4.1 DAS EASO TRAINING CURRICULUM

Das *EASO Training Curriculum* wurde unter dem Dach des Europäischen Unterstützungsbüro für Asylfragen (*European Asylum Support Office*, EASO) entwickelt, um das Personal nationaler Asyl- und Migrationsbehörden der EU-Mitgliedsstaaten nach einheitlichen Lehrplänen zu schulen. Neben den in Kapitel 3 bereits beschriebenen Aufgaben, die auch eine operative Unterstützung von Asylbehörden einzelner Mitgliedsländer, z. B. in unmittelbaren Not- und Krisensituationen, implizieren (Schneider/Nieswandt 2018; Tsourdi 2020a), gehörte das Schulungsprogramm darüber hinaus auch zu den längerfristig angelegten Aufgaben der Asylagentur. So war das EASO bis Anfang 2022 verantwortlich für die Entwicklung und Bereitstellung des Lehrmaterials sowie zahlreicher asylrelevanter Informationen, es stellte die elektronische Lernplattform für das Schulungsprogramm bereit und koordinierte die Ausbildung der Lehrkräfte für Schulungen in den nationalen Asylbehörden. Seitdem gingen die Aufgaben in den Verantwortungsbereich der *European Union Agency for Asylum* (EUAA) über (Verordnung (EU) 2021/2303), die sich damit nun auch das Ziel des EASO zu eigen macht, die Verwaltungspraxis in den verschiedenen Mitgliedsländern auf gemeinsame Standards der Asyl- und Schutzgewährung auszurichten (EASO 2016b: 8).

Die Ziele und Aufgaben des Schulungsprogramms werden in offiziellen Dokumenten des EASO beschrieben. Hier wird deutlich, dass die Trainingsinhalte nach dem Selbstverständnis der Agentur nicht allein einer EU-internen Angleichung nationaler Asylverfahren dienen. Mit Bezug auf völkerrechtliche Abkommen und geltendes europäisches Recht hebt die Selbstdarstellung des EASO auch eine Weiterentwicklung von Praktiken der Schutzgewährung durch das Schulungsprogramm hervor:

»Die Schulungsmodule werden von ExpertInnen der Mitgliedstaaten im Bereich des internationalen Schutzes entwickelt. Sie bieten den Lernenden eine einfache, aber effektive Möglichkeit, sich die für die tägliche Arbeit benötigten Kompetenzen anzueignen. Die Module werden im Rahmen der Flüchtlingskonvention von 1951, dem dazugehörigen Protokoll von 1967, der Rechtsinstrumente des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems sowie weiterer einschlägiger internationaler und europäischer Rechtsvorschriften entwickelt. Sie basieren auf Szenarien aus dem wirklichen Leben und fördern bewährte Verfahren im Bereich des internationalen Schutzes« (EASO 2014: 8).

In dieser Darstellung gilt die Einführung des Instruments als direkter Versuch, die alltägliche Behördenpraxis zu erreichen. Wie sich anhand der Experteninterviews

zeigte, die im Rahmen unseres Projekts erhoben wurden,[1] spielte dieser Praxisbezug im Selbstverständnis der beteiligten Experten und Expertinnen nicht nur als Einflussnahme ›von oben‹ eine Rolle, d. h. nicht nur in Form von Auswirkungen der gesetzgeberischen Aktivitäten der EU und deren Umsetzung durch die Schulungen auf die Praxis nationaler Behörden. In umgekehrter Richtung sollte die Entwicklung des Instruments zugleich auf der bisherigen Praxis und den Erfahrungen nationaler Asylbehörden aufbauen (Interview EAC03[2]). Die Beteiligung von Abgesandten aus den mitgliedsstaatlichen Behörden an der Entwicklung des europäischen Schulungsprogramms diente in dieser Hinsicht einerseits dazu, einen EU-weiten Konsens über Praktiken der Asylbehörden herzustellen. Andererseits galt die transnationale Verwaltungskooperation als Möglichkeit, in der Programmentwicklung einen Praxisbezug zu gewährleisten, um die spätere Anschlussfähigkeit und Akzeptanz der Schulungsinhalte in den nationalen Asylbehörden sicherzustellen (Interview EAC03).

Die Erarbeitung eines gesamteuropäischen Lehrplans, zunächst *European Asylum Curriculum*, später *EASO Training Curriculum* genannt, führte nicht nur zu Schulungen in noch aufzubauenden Asylbehörden oder von neu eingestelltem Personal. Indem es der Umsetzung des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems (GEAS) diente und über dazu entwickelte Rechtsinstrumente und Richtlinien informierte, bot das Programm auch neue Lerninhalte für Asylbehörden mit langjährigen asylrechtlichen Traditionen sowie letztlich auch für erfahrenes Personal der jeweiligen Behörden. Mögliche Änderungen in der Gesetzeslage, neuere Entwicklungen in der Rechtsprechung sowie relevante wissenschaftliche Erkenntnisse erforderten zudem eine ständige Überarbeitung und Aktualisierung der einzelnen Trainingsmodule (Interview EAC07). Die Entwicklung des Asylcurriculums ist insofern bis heute nicht abgeschlossen, da seine Inhalte von diesen rechtlichen und wissenschaftlichen Entwicklungen und zudem von den Aushandlungen

1 Zur Durchführung und Auswertung der insgesamt zehn Interviews mit Expert:innen aus verschiedenen EU-Mitgliedsstaaten, die an der Erarbeitung des *EASO Training Curriculums* beteiligt waren, siehe Appendix I.

2 Aus Gründen der Anonymisierung sind alle Namen der zum europäischen Schulungsprogramm befragten Expert:innen mit dem Kürzel EAC und einer Nummerierung sowie die in den Asylbehörden interviewten Beschäftigten mit einem Alias-Namen gekennzeichnet. Ebenfalls aus Gründen der Anonymisierung werden nicht alle Details der beruflichen Vita und Aufgabenbereiche offengelegt sowie Informationen zur Person, z. B. zum Geschlecht, teilweise verdeckt oder geändert.

der für die Asylvergabe relevanten Kriterien und deren Auslegung abhängig sind.[3] Während das Schulungsprogramm im Jahr 2014 noch 16 Module umfasste (EASO 2015a: 11), bestand es Ende 2020 bereits aus 28 Modulen (EASO 2021b: 49). Die Module wurden nicht nur EU-intern angewandt, sondern auch im Rahmen multilateraler Abkommen mit Drittstaaten. Denn aufgrund der externen Dimension der europäischen Asylpolitik (Lavenex 2016: 556) besteht ein Interesse an der Definition ›sicherer Drittstaaten‹ und an dem Transfer von EU-Standards der Asyl- und Schutzgewährung in angrenzende Transitländer (Mananashvilli 2015). Regionale Programme, z. B. in Kooperation zwischen der EU und Ländern im Westbalkan oder mit der Türkei (EASO 2016b: 31-32), sind heute Teil der Verpflichtungen des EASO bzw. der EUAA. Seine Bedeutung für die angestrebte Europäisierung der Asylverwaltung in den Mitgliedsländern unterscheidet das europäische Schulungsprogramm allerdings von sonstigen transnationalen Trainingsprogrammen, die in Kooperation mit Beitritts- und Nachbarländern stattgefunden haben.

Das im Weiteren dargestellte Vorgehen der transnationalen Verwaltungskooperation zur Aushandlung und Etablierung des einheitlichen europäischen Schulungsprogramms war nicht unumstritten. Kritik, beispielsweise an einer nur unzureichenden Beteiligung von Nichtregierungsorganisationen (NGOs) oder an einzelnen Lerninhalten, begleitete die Initiierung und Entwicklung des Programms. Für die folgende Analyse ist von Interesse, inwiefern nationale Asylbehörden sowie internationale Organisationen mit ihren Kritikpunkten und Forderungen für die Entwicklung des Schulungsprogramms eine Rolle spielten. In der folgenden Rekonstruktion der Projektgenese steht zunächst die Frage nach dem Einfluss der beteiligten Akteure auf die Initiierung und Etablierung des europäischen Schulungsprogramms im Vordergrund. Sodann wird ihr Beitrag zur Entwicklung seiner Module und deren Umsetzung anhand einer Fallstudie zum Modul ›Beweiswürdigung‹ (*Evidence Assessment*) detailliert zur Sprache kommen.

4.1.1 Die Initiierung eines transnationalen Asylcurriculums

Für die Initiierung eines EU-weit einheitlichen Curriculums zu Asylfragen und für erste Koordinationstätigkeiten spielte die nationale Behörde in Schweden eine maßgebliche Rolle. Das Schulungsprogramm war in seiner Anfangszeit beim

---

3 Beispielsweise ging das 2015 eingeführte Modul ›*Gender, Gender Identity and Sexual Orientation*‹ auf die Initiative verschiedener NGOs zurück, die eine stärkere Berücksichtigung von Genderaspekten in den Aktivitäten des EASO einforderten (Welfens 2016: 85)

GDISC (*General Directors' Immigration Services Conference*) – einem Netzwerk für europäische Zusammenarbeit in Fragen der Migration – angesiedelt, wobei die schwedische Migrationsbehörde (*Migrationsverket*) die Aktivitäten verwaltete und koordinierte (EASO 2012: 56). Der zeitliche Beginn des EU-weiten Schulungsprogramms wird vom EASO rückblickend auf 2005 datiert (EASO 2012: 56). Wie die folgenden Ausführungen zeigen, gab es transnationale Schulungsprogramme für Asylfragen und eine grenzüberschreitende Kooperation der dafür zuständigen Behörden bereits zuvor.

Im Jahr 2001 initiierten der UNHCR und die schwedische Migrationsbehörde den Söderköping-Prozess, der in den Folgejahren eine transnationale Kooperation zwischen Mitgliedsländern, Beitritts- sowie Nachbarstaaten der EU umfasste (Düvell/Vollmer 2009; Lavenex 2016: 566). Auch mit Blick auf die EU-Erweiterung im Jahr 2004 ging es darum, mit Nachbarstaaten an der osteuropäischen EU-Außengrenze, insbesondere mit Belarus, Moldawien und der Ukraine, in Fragen der Asyl- und Grenzpolitik zu kooperieren sowie gemeinsame Standards der Asyl- und Schutzgewährung zu etablieren (Mananashvili 2015: 192-193). Mit einer Förderung der Europäischen Kommission wurde 2003 ein Sekretariat eingerichtet, um die Aktivitäten des multilateralen Programms zu koordinieren (Lavenex 2016: 566), das im Jahr 2011 in die *Eastern Partnership Initiative* integriert wurde (Mananashvilli 2015: 192). Die Idee für ein europaweites Trainingsprogramm ging u. a. aus dieser bereits praktizierten transnationalen Kooperation zwischen Asylbehörden in dieser Region hervor – wie die Aussage eines befragten Experten verdeutlicht, der in den späteren Mitgliedsländern in Osteuropa und deren Nachbarstaaten aktiv an Trainingsprogrammen beteiligt war[4]:

»And also I can imagine that these target countries were a bit confused. I mean first you, someone came from Germany, for example, we're training them, then someone from Sweden coming and then another training and sometimes with the same (.) for the same topic but different material (.) so I started to say about why can't we use just one common training to trai- to create kind of toolbox for training for different steps in assigned procedure. So that whole idea of EAC came up« (Interview EAC01).

4 Die Interviewauszüge enthalten nicht immer die übliche Zeichensetzung. Betonungen werden mit Grossbuchstaben, Pausen mit (.) kenntlich gemacht und undeutliche Worte in Klammern gesetzt. Auf Auslassungen aufgrund von Kürzungen und Anonymisierungen oder aufgrund unverständlicher Worte in Audio-Aufzeichnungen weisen eckige Klammern hin, z. B. […] oder [unverständlich]. Siehe zu den für die Darstellung verwendeten Transkriptionszeichen auch Appendix II.

Als Zielländer (*target countries*) kamen im Interview an anderer Stelle die Ukraine, Belarus und Moldawien zur Sprache (Interview EAC01). Der Versuch, ein transnationales Asylcurriculum mithilfe einer finanziellen Förderung durch die EU zu initiieren, führte jedoch zu einer Veränderung der ursprünglichen Ausrichtung des geplanten Projekts. So berichtete der Experte:

»Since we have to have a partner, I contacted the Dutch colleagues, and they were interested as well to do something in this part of the- this Eastern part. So together we went to the Commission and asked for money. And then, the Commission said that they were very positive to that to the idea, but they asked us, why can't we start to do something for the European for European countries instead and then as a second step for the said countries. And so with this, we changed the project description and focus to make this common training tool for European countries instead. And so we started and we got the money for the first phase from the Commission« (Interview EAC01).

Die Idee für ein EU-weites Trainingsprogramm für Asylfragen ging im Selbstverständnis der individuellen Akteure, d. h. der beteiligten Expertinnen und Experten, aus bereits bestehenden transnationalen Austauschprozessen, u. a. aus dem bereits genannten Söderköping-Prozess hervor, der in den 2000er Jahren transnationale Kooperationen umfasste, an denen neben Mitgliedsländern auch Beitritts- und Nachbarstaaten beteiligt waren. Nach Auskunft eines weiteren an der Entwicklung des Programms beteiligten Experten ging es zunächst darum, zu Asylverfahren transnationale Trainings durchzuführen, die über bilaterale Austauschprozesse hinausgehen sollten:

»Actually the first time I heard about it, it was I think it was even before it was named EAC, because EAC is the European Asylum Curriculum. And (.) Sweden was behind the idea about doing some kind of training and quite early having this (.) the method of train the trainer (.) approach. So instead of having, you know, traditional projects, you go to a country-- like for instance the twinning projects you go to another country and you (.) you help them to develop knowledge and skills. And the concept was quite early wanted to go further by training trainers, so they could train themselves, basically. And at that time, I think it was called the European Asylum Academy or something like that. MOBILE Academy was very, you know, interesting name. But in the end it turn out to be (.) they decided for the name European Asylum Curriculum. And when I heard about it, it was in (.) I guess it must have been in 2004, 5, something like that« (Interview EAC07).

Auch hier findet sich ein Hinweis darauf, dass nach dem Verständnis der Befragten europaweite Schulungen in erster Linie mit Blick auf eine Qualifizierung des

Personals für die Aufgaben der Asylsachbearbeitung stattfinden sollten. Die Entwicklung von Wissen und Qualifikationen über Asylverfahren wurde allerdings nicht auf den bisher bekannten Wegen, d. h. lediglich durch Informationsübermittlung von einem Land zum anderen, geplant. Über eine bilaterale Zusammenarbeit[5] hinaus wurden nun Wege gesucht, eine transnationale Trainingsakademie für Asylfragen zu gründen. In einer mobilen Akademie sollten Trainerinnen und Trainer ausgebildet werden, die ihr Wissen dann in nationalen Asyl- und Migrationsbehörden weitergeben. Transnationale Beziehungen, in denen eine Seite Hilfsangebote gewährt und die andere diese in Anspruch nimmt, wurden dabei implizit vorausgesetzt. Auch transnationale Mobilität der Beteiligten war nach wie vor gefordert, aber die geleistete Hilfe sollte eine eigene Wissensvermittlung innerhalb der nationalen Behörden ermöglichen. Die weiteren Schritte gingen aus transnationalen Kooperationen hervor, die nicht allein in bereits bestehenden Programmen stattfanden, sondern auch informelle Kontaktaufnahmen einbezogen:

»When I heard of the EAC well from the very beginning. Because I think it was in 2005 we got the visit in the office of [*name of expert*] who was really from the beginning of EAC and of [*name of expert*] from Odysseus Academic Network who is from Brussels and I know [*name of expert*] for a long time« (Interview EAC03).

Im Interview wurde geschildert, wie seitens derer, die das europäische Schulungsprogramm initiierten (»the founders of EAC«, Interview EAC03), weitere Kooperationsbeziehungen gesucht wurden. Der in den Interviews genannte zeitliche Rahmen entspricht der Darstellung des EASO (2012: 56), wonach das europäische Schulungsprogramm 2005 seinen Anfang nahm. Die anfängliche Zielsetzung für ein transnationales Schulungsprogramm, die Vermittlung von Kenntnissen und die Durchführung von Trainings zur Qualitätsverbesserung der Asylverfahren wurden im weiteren Verlauf der Projektentwicklung zunehmend durch Ziele einer Europäisierung im Sinne einer internen Abstimmung der Asylverfahren zwischen den Mitgliedsländern ergänzt. Mit den in Anspruch genommenen Förderinstrumenten und der schrittweisen Etablierung des Programms veränderte sich das Spektrum der insgesamt ausgehandelten Ziele, wie sich in den weiteren Ausführungen zeigen wird. Die anhand der Aussagen von beteiligten Expertinnen und

---

5 Ein bilateraler Austausch zu Fragen der Asyl- und Migrationspolitik war bereits im Vorfeld der EU-Osterweiterung mit damaligen Beitrittsländern eine gängige Praxis. In den 1990er Jahren fand durch EU-Twinning-Projekte ein Transfer von – nicht unbedingt europäisierten – Praktiken der Asylvergabe sowie von Techniken der Grenz- und Migrationskontrolle einzelner Mitgliedsländer statt (Lavenex 2002: 716-717).

Experten ermittelten Zielsetzungen für die Initiierung eines transnationalen Trainingsprogramms, die auch als Ausdruck eines professionellen Selbstverständnisses gelten können, sollten sich allerdings im späteren Verlauf der Projektentwicklung, insbesondere während der Erarbeitung der Module, noch als relevant erweisen.

4.1.2 Die Etablierung als ›europäisches‹ Curriculum

Vom Beginn der Initiative für einen gesamteuropäischen Lehrplan zu Asylfragen im Jahr 2005 (EASO 2012: 56) bis zu seiner Etablierung und Übernahme durch das eigens gegründete Europäische Unterstützungsbüro für Asylfragen (EASO)[6] lagen mehrere Schritte und Phasen. Sie unterschieden sich nicht nur hinsichtlich der Finanzierung und institutionellen Einbindung: Am Anfang erhielt die EAC-Projektgruppe eine temporäre Ko-Finanzierung seitens der Europäischen Kommission (Interview EAC01), war ansonsten aber bei der GDISC angesiedelt und der Verwaltung durch die schwedische Migrationsbehörde unterstellt. Ab 2012 folgte eine endgültige Verstetigung, indem die Aktivitäten der EAC-Projektgruppe vollständig vom EASO übernommen und in eine neu gegründete und nunmehr finanziell abgesicherte Institution integriert wurden (EASO 2013: 5-6). Zwischen diesen Anfangs- und Endpunkten unterschieden sich die erfolgten Schritte zudem anhand der Entwicklungsabläufe und Aushandlungen, die unter den beteiligten Akteuren stattgefunden hatten.

Ein wichtiger Schritt auf dem Weg zur Entwicklung des europäischen Schulungsprogramms war die *EAC-Conference* in Madrid im Jahr 2006, mit dem Ergebnis eines detaillierten multilateral vereinbarten europäischen Curriculums (Interview EAC03). Das *European Asylum Curriculum Project* stellte ein Jahr später, im Jahr 2007, seine Ziele als Antwort auf das ›Grünbuch über die Zukunft des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems‹[7] zur Diskussion (EAC Project Group

---

6 Im Jahr 2010 beschloss die Europäische Kommission die Gründung des EASO (Verordnung EU 439/2010), das in Malta eingerichtet wurde und für das Jahr 2011 seinen ersten Tätigkeitsbericht vorlegte (EASO 2012).

7 Die Kommission der Europäischen Gemeinschaften hatte das Grünbuch (›Green Paper‹) im Juni 2007 vorgelegt, das eine Bewertung der bisherigen Arbeit des GEAS vornahm und Optionen für dessen zweiten Phase zur Diskussion stellte (Kommission der Europäischen Gemeinschaften 2007).

2007: 1).[8] Die Projektgruppe bezog sich dabei auf die im Grünbuch seitens der Europäischen Kommission verhandelten Optionen einer zweiten Phase des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems[9]:

»The Commission furthermore highlights the importance of boosting »the capacity of all stakeholders involved in the asylum process to successfully accomplish their tasks, thereby improving the overall quality of this process«. To achieve this aim, the European Asylum Curriculum project would like to stress the importance of creating conditions for a common European approach to capacity building, enhancing quality as well as competence among officials working in the field of asylum. A joint training initiative, as the European Asylum Curriculum, is instrumental towards integration of European asylum procedures as it introduces practical cooperation, knowledge and consensus around core issues of this future common system. A common vocational training will not only promote higher quality and efficiency in the process, but also enhance uniformity in procedures and decision making and thus contribute to harmonization of practice« (EAC Project Group 2007: 1).

Neben einer Verbesserung von Effizienz und Qualität der Asylverfahren, die bereits für die ursprüngliche Initiierung des Schulungsprogramms eine Rolle spielte, wurde hier die europaweite Angleichung der behördlichen Praktiken als Ziel der geplanten Trainings zur Diskussion gestellt. Die Begründung der Entwicklung und Etablierung des EU-weiten Schulungsprogramms erfolgte jetzt explizit damit, dass es als Instrument zur Umsetzung des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems dienen sollte. Hier ist zu bedenken, dass das Schulungsprogramm zu diesem Zeitpunkt zwar noch bei der GDISC und der schwedischen Migrationsbehörde angesiedelt war, doch bereits über die Ko-Finanzierung seitens der Europäischen Kommission gefördert wurde (EAC Project Group 2007: 5).

Mit diesem Positionspapier zum Grünbuch wurde auch das Programm präsentiert, das als Ergebnis der ersten EAC-Konferenz in Madrid beschlossen wurde. Dazu gehörten mehrere Pilotphasen, in denen die praktische Umsetzung der ersten Module erprobt wurde: Sie begannen mit einer Schulung zum EU-Recht im Jahr 2006, die als erste Projektphase galt (EAC Project Group 2007: 6). Von 2007 bis 2008 wurden drei der damals noch dreizehn Module entwickelt und getestet, wobei eine Folgekonferenz im Jahr 2008 die zweite Projektphase abschloss (EAC Project Group 2007: 7). Für die übrigen Module war eine Erprobung in der dritten

8 Die Stellungnahme der Projektgruppe wurde während unserer Untersuchung als Online-Dokument erhoben, war zum Zeitpunkt der Fertigstellung dieses Buchs aber nicht mehr öffentlich verfügbar.

9 Zur zweiten Phase des GEAS siehe Toscano (2013).

Projektphase zwischen 2008 und 2009 vorgesehen (ebd.). Die Projektphasen – jeweils Teil des Selbstverständnisses der Projektgruppe – waren Schritte hin zur praktischen Umsetzung des Trainingsprogramms und dienten zugleich seiner Weiterentwicklung.

Für den Zeitraum von 2010-2013, die Phase der Gründung, des Aufbaus und der Konsolidierung des EASO, war ein Budget von 40,25 Millionen Euro vorgesehen, das von 2010 bis 2013 konstant anstieg (EAS0 2012: 9). In dieser Phase wurde eine grundlegende Infrastruktur für das Schulungsprogramm als Teil des Aufgabenbereiches des neu gegründeten Unterstützungsbüros für Asylfragen geschaffen: Der ›EASO-Lehrkräftepool‹ besteht seit 2011 und umfasst Fachkräfte sowie Vertreterinnen und Vertreter aus EU-Mitgliedstaaten, der EU-Kommission und dem UNHCR (EASO 2012: 57). Auf diese Weise fand nun die schrittweise Übernahme der zuvor bei GDISC und der schwedischen Migrationsbehörde angesiedelten Aufgaben statt. Ehe 2012 das *European Asylum Support Office* die entsprechenden Aufgaben vollständig übernahm, wurden in Norrköping in Schweden Informationen und Datenbanken bereitgestellt (EASO 2011: 14). In dieser Phase des Übergangs und der beginnenden Etablierung spielte also Schweden noch eine Rolle, indem Anstöße für die Entwicklung des Programms und die Organisation und Koordination der Schritte zu seiner europaweiten Umsetzung von der dortigen Behörde ausgingen.

Die Entwicklung des Schulungsprogramms war aber von Beginn an nicht allein eine Angelegenheit der mitgliedsstaatlichen Behörden und der eigens gegründeten EU-Agentur. Bereits vor der Gründung des EASO gab es im Vorfeld die Forderung, den UNHCR und unabhängige Expertinnen und Experten aus Nicht-Regierungsorganisationen (NGOs) in die Arbeiten des zu etablierenden EU-Organs einzubeziehen (ECRE 2008: 7). Neben Abgesandten nationaler Verwaltungen nahmen schließlich Expertinnen und Experten aus internationalen Organisationen sowie aus Wissenschaft und Forschung an der Entwicklung des Schulungsprogramms teil. Dazu zählten neben dem UNHCR insbesondere der *European Council on Refugees and Exiles* (ECRE) sowie die *International Association of Refugee Law Judges* (IARLJ) (EASO 2012: 57). Ferner wurden mit dem *Odysseus Academic Network* auch Forschende und Universitätsangehörige einbezogen (EAC Project Group 2007: 6). Seit dem Januar 2012 fand durch eine intensive Kommunikation, Feedbacks und regelmäßige Überprüfungen verstärkt eine Abstimmung zwischen dem nunmehr zuständigen EASO und der mittlerweile auch institutionell etablierten ›EAC-Referenzgruppe‹ statt, an der sich außer den genannten internationalen und europäischen Institutionen auch Mitglieder des EAC-Projekt-Teams und Angehörige der EU-Kommission beteiligten (EASO 2012: 57; Interview EAC03). Im Jahr 2013 wurde seitens des EASO mit der Erstellung von

Handbüchern zu den einzelnen mit verschiedenen Akteuren abgestimmten Modulen begonnen (EASO 2014: 8), die in ihrer Gesamtheit die Lerninhalte des europäischen Programms zur Schulung des Personals nationaler Asylbehörden ausmachten.

Innerhalb der Entwicklung und Ausarbeitung des Schulungsprogramms lässt sich neben den bisher dargestellten Phasen der Initiierung und der Etablierung schließlich die Phase der Modulerarbeitung identifizieren. Vom zeitlichen Ablauf her begann die Erarbeitung der als ›Module‹ gekennzeichneten Lerninhalte bereits parallel zur Initiierung und Etablierung des Schulungsprogramms. Im Weiteren werden die damit einhergehenden Aushandlungen analysiert, wobei die Modulentwicklung mithilfe einer Fallstudie zu einem ausgewählten Modul detailliert zur Sprache kommt.

4.2 ›BEWEISWÜRDIGUNG‹ – DIE ENTWICKLUNG EINES UMSTRITTENEN MODULS

Wie zuvor dargestellt, beruhte die Entwicklung der Lerninhalte des Schulungsprogramms von Beginn an auf einer transnationalen Verwaltungskooperation zwischen den Asylbehörden der Mitgliedsstaaten. Während asylrelevante Rechtsinstrumente und Richtlinien der EU gemeinsame Standards vorgaben, diente die grenzüberschreitende Verwaltungskooperation dem Austausch über Asylverfahrenspraktiken in den nationalen Behörden. Mit der Entwicklung des Schulungsprogramms wurde unter anderem das Ziel verfolgt, die behördlichen Praktiken stärker abzustimmen. Entsprechend lag die Erarbeitung der Schulungsinhalte in den Händen von transnational zusammengesetzten Arbeitsgruppen. Sie wurden pro Lerneinheit bzw. Modul des Programms gebildet und bestanden aus Abgesandten nationaler Asylverwaltungen, die sich wiederholt an wechselnden Orten in der EU trafen, um sich über die Inhalte des Curriculums zu verständigen. Zu ihren Aufgaben gehörte auch der Austausch mit der bereits erwähnten ›Referenzgruppe‹,[10] die sich aus Angehörigen des UNHCR und internationalen sowie europäischen NGOs und der EU-Kommission zusammensetzte und die Entwicklung des Programms begleitete.

Der Einfluss der Asylbehörden einzelner Mitgliedsländer auf die Festlegung der Inhalte des Curriculums lässt sich nicht generell, sondern nur mit Blick auf

---

10 Der Begriff ›Referenzgruppe‹ ist der offiziellen Berichterstattung des EASO entnommen (EASO 2012: 56-57) und entspricht der Bezeichnung, die für das Gremium auch im Verlauf des Verfahrens verwendet wurde (z. B. Interview EAC02).

ihre Beteiligung an konkreten Arbeitsgruppen zur Modulerarbeitung feststellen. Die Zusammensetzung der Arbeitsgruppen variierte je nach Modul hinsichtlich der beteiligten Behörden und Einzelpersonen. Sie blieb während der Erarbeitung einzelner Module auch nicht immer konstant. Insofern gab es eine eher flexible und lose Organisationsform, die in transnationalen Kooperationen zu Fragen der Migrationskontrolle in der EU bereits zuvor beobachtet wurde (Guiraudon 2003: 267). Die Organisation der transnationalen Verwaltungskooperation zeichnete sich im vorliegenden Fall auch dadurch aus, dass an keiner Arbeitsgruppe die Behörden aller EU-Mitgliedsstaaten beteiligt waren. Andere, z. B. Schweden und Deutschland, spielten wiederum für die Erarbeitung mehrerer Module des Programms eine Rolle. So befragten wir im Rahmen unseres Forschungsprojekts insgesamt zehn Expertinnen und Experten zur Erarbeitung der Module ›Beweiswürdigung‹ (*Evidence Assessment*) sowie ›Entscheidungsprozess und Bescheid-Erstellung‹ (*Drafting and Decision-making*), wobei an beiden Arbeitsgruppen sowohl Abgesandte der deutschen als auch der schwedischen Asylbehörde beteiligt waren. Ein Experte, der sich an der Entwicklung von Trainingsmodulen beteiligte, stellte prinzipielle Ungleichgewichte zwischen den an der Modulerarbeitung beteiligten Mitgliedsstaaten dar:

»I think next time maybe we should introduce other countries. But that is more like a general problem of EAC, I think. It's a northern European countries project. I mean you don't have any participants from Portugal, from Spain, very poor from Italy, Greece, (.) and not very much from the eastern countries either. I mean it's very much Sweden, Belgium, France, UK, Germany, (.) Austria. (.) Then you have some participating from other countries as well, but this is, you know, a strong (..) group of six, seven, eight countries and there are 27 countries« (Interview EAC07).

Gemäß der selbstkritischen Bewertung der damaligen transnationalen Kooperation wurde die erfahrene Hegemonie der Abgesandten einzelner – hier insbesondere nordeuropäischer – Mitgliedsstaaten und damit eine potenziell stärkere Gewichtung ihrer Wissensbestände zum Problem für eine EU-weite Geltung und Anerkennung des Schulungsprogramms (»it's a northern European countries project«). Das Programm war zum Zeitpunkt der Befragung für insgesamt 27 Mitgliedsstaaten geplant, ohne diese in gleichem Maße zu beteiligen. Das Ausmaß der (Nicht-)Beteiligung einzelner Länder lässt sich anhand der vorliegenden Daten nicht umfassend darstellen – zumal die Beteiligung weder formal geregelt noch im Verlauf der Erarbeitung der Module konstant war. Zudem gab es in den Interviews wiederholt Aussagen dazu, dass in den Arbeitsgruppen keinesfalls alle beteiligten Abgesandten nationaler Behörden gleichermaßen aktiv waren und auf die

Zusammenarbeit Einfluss hatten (Interview EAC02). Auch wurden besondere Leistungen von Einzelpersonen hervorgehoben, die etwa als Leitende von Arbeitsgruppen die Erstellung der Module durchgehend begleiteten und sie in entscheidender Weise prägten (Interview EAC03). Es ist jedoch fraglich, inwieweit die Bedeutung von Einzelpersonen mit Expertenstatus bereits als Einflussnahme ›ihrer‹ nationalen Asylbehörden zu werten ist.

Eine uneinheitliche Einflussnahme der Abgesandten der Mitgliedsländer ist insofern zwar offensichtlich, als sie wiederholt in den Interviews thematisiert wurde. Eine eindeutige Führungsrolle einer einzelnen mitgliedsstaatlichen Behörde ist jedoch angesichts der Modulerarbeitung in wechselnden multinational zusammengesetzten Arbeitsgruppen nicht zu bestimmen. Dadurch unterschied sich die Entwicklung der Modulinhalte von den zuvor dargestellten Schritten der Initiierung und Etablierung des Schulungsprogramms für Fragen der Asylbearbeitung, die noch in entscheidender Weise von der schwedischen Migrationsbehörde auf den Weg gebracht und koordiniert wurden. Die Inhalte der Schulung resultierten, wie in diesem Kapitel zur Diskussion gestellt wird, aus einer transnationalen Kooperation zwischen den Mitgliedsländern, mit einer ungleichen, aber wechselnden und nicht immer eindeutigen Einflussnahme von nationalen Asylbehörden und Einzelpersonen. Den vorliegenden Ergebnissen der Expertenbefragung zufolge lassen sich Abgesandte nationaler Behörden nicht als Interessensvertretung ›ihrer‹ Behörden oder gar Mitgliedsstaaten verstehen. Allerdings wird im Weiteren zu fragen sein, inwiefern sie unterschiedliche Wissensbestände, Erfahrungen und (nationale) administrative und rechtliche Traditionen in die Aushandlungen zur Modulentwicklung eingebracht haben.

Die folgenden Ausführungen zur Entwicklung und Umsetzung der Lerninhalte des Schulungsprogramms beziehen sich auf das Modul ›Beweiswürdigung‹ (*Evidence Assessment*), das eines von mittlerweile 28 Modulen des Schulungsprogramms darstellt (EASO 2021b: 49). Die Erarbeitung und die spätere Umsetzung des Moduls werden als prozessbezogene Fallstudie (Bennett/Checkel 2015) konzipiert. Mit Blick auf die Aushandlungen und die Prozesse der Umsetzung betrifft die anhand theoretisch relevanter Fragen konzipierte Fallstudie (vgl. Walton 2009) die Deutungen und Interaktionen der beteiligten Akteure wie auch die in der betreffenden Situation vorliegenden Bedingungen (Strauss 1978: 98).[11] So ist beispielsweise von Interesse, wie sich bezüglich der Erarbeitung der Modulinhalte

---

11 Wie Clarke (2012) in ihrer späteren Entwicklung der Situationsanalyse hervorhebt, geht auch Strauss von einem Begriff der Situation aus, der über die unmittelbare Aushandlungssituation deutlich hinausgeht und eine Auseinandersetzung mit den weitergehenden Einflüssen voraussetzt.

Aushandlungen und eine Konsensbildung zwischen den Abgesandten mitgliedsstaatlicher Behörden identifizieren lassen. Andererseits stellt sich die Frage, inwiefern weitere Akteure, wie z. B. der UNHCR und NGOs, für die Entwicklung des Schulungsprogramms, d. h. konkret für die Erarbeitung seiner Module, relevant wurden. Schließlich wird zu fragen sein, in welcher Weise die Inhalte des Moduls eine Umsetzung bzw. einen Transfer in die behördliche Praxis erfuhren, wobei wir uns auf die behördliche Praxis in Deutschland und Schweden beziehen. In der abschließenden Diskussion kommen die Bedeutung der Umsetzung des europäischen Schulungsprogramms und mögliche Folgen für die Asylvergabepraxis zur Sprache.

Die zunächst folgende Analyse der Aushandlungen und Kompromissbildungen in der transnationalen Kooperation zur Erarbeitung des Moduls ›Beweiswürdigung‹ berücksichtigt aus dem vorliegenden Sample sieben Interviews mit Expertinnen und Experten, die mit im Folgenden noch näher erläuterten Rollen direkt an den Aushandlungen der transnationalen Arbeitsgruppe zur Entwicklung des Moduls beteiligt waren: fünf Abgesandte nationaler Behörden, die aus Belgien, Deutschland, Großbritannien und Schweden kamen, eine eigens eingeladene Person mit beratendem Expertenstatus, eine UNHCR-Vertreterin, die über die Rolle der Referenzgruppe befragt wurde.[12] Die Analyse zur Erarbeitung des Moduls bezieht sich weiterhin auf Dokumente, einschließlich des Schulungsmaterials zum Programm.

4.2.1 Das Modul ›Beweiswürdigung‹

Nach Angaben des EASO zählt das Modul ›Beweiswürdigung‹ (*Evidence Assessment*) neben ›Schutzgewährung‹ (*Inclusion*) und ›Anhörungstechniken‹ (*Interview Techniques*) zu den drei grundlegenden Modulen, deren Umsetzung EU-weit Priorität hat (EASO 2020b: 42-53; EASO 2021b: 49). ›Beweiswürdigung‹ wird entsprechend auch in den Schulungsmaßnahmen des BAMF unterrichtet und gehört zu den von der schwedischen Migrationsbehörde bevorzugt umgesetzten Modulen (Schneider/Wottrich 2017). Die Lerninhalte des Moduls ›Beweiswürdigung‹ betreffen zentrale Fragen der Bearbeitung von Asylanträgen. Ziel ist es, im Rahmen der Schulung die Ermittlung entscheidungsrelevanter Informationen im

12 Dabei handelte es sich um die zuständige Person, die seitens des UNHCR eigene Kommentare in die Arbeitsgruppen einbrachte und zudem die Beteiligung anderer UNHCR-Expertinnen und -Experten koordinierte.

Asylverfahren wie auch deren Beurteilung anhand vorgegebener Verfahrensschritte zu vermitteln. Der vom EASO bereitgestellte Praxisleitfaden zum Thema ›Beweiswürdigung‹ stellt diese wie folgt dar:

»Beweiswürdigung kann definiert werden als Hauptmethode zur Feststellung der Tatsachen eines bestimmten Falls durch Prüfung und Vergleich verfügbarer Beweismittel« (EASO 2015b: 1).

Das Modul ›Beweiswürdigung‹ beinhaltet sowohl Kriterien der Beweisführung als auch Methoden, wie Beweise zu ermitteln sind, z. B. durch eine Handreichung, was entweder systematisch zu erfragen oder in anderer Weise, etwa anhand schriftlicher Unterlagen, zu erheben ist. Die Auswahl des Moduls ›Beweiswürdigung‹ für eine weitergehende Fallanalyse der Entwicklung der Lerninhalte durch eine transnationale Verwaltungskooperation bietet sich insofern aus zwei Gründen an: einerseits wegen der Priorität des Moduls in der Implementierung als eines der drei Kernmodule des Schulungsprogramms und andererseits wegen der zentralen Rolle der Lerninhalte für die Praxis der Asylvergabe. Hier liegt zugleich eine weitere Bedeutung des Moduls: Da die Lerninhalte entscheidende Fragen der Asylvergabe wie auch ihrer Legitimation betreffen, erfahren die vermittelten Praktiken auch eine Beobachtung durch Akteure außerhalb des Asylverwaltungsfeldes, z. B. durch den UNHCR, NGOs und innerhalb des akademischen Feldes.

Die Lerneinheit ›Beweiswürdigung‹ bezieht sich auf die Ermittlung von Informationen und Kriterien für eine Unterscheidung zwischen einem als legitim erachteten Asylgesuch und solchen Anträgen, deren Antragsstellende aus anderen – z. B. vermeintlich wirtschaftlichen Gründen – einzuwandern suchen, obwohl eine klare Trennungslinie zwischen solchen Kategorien in der sozialwissenschaftlichen Migrations- und Asylforschung infrage steht (u. a. Bohmer/Schuman 2010; Scherr 2015; Rosenthal et al. 2016; Crawley/Skleparis 2018). Entsprechend warfen bisherige wissenschaftliche Debatten bereits früh kritische Fragen zur konkreten Praxis der Beweisführung in Asylverfahren der Mitgliedsländer auf (Doornboos 2005; Noll 2005: 20). Das Gelingen einer vermeintlich objektiven Beweisführung stand infrage; und bisherige empirische Untersuchungen bezogen sich kritisch auf Kriterien zur Beurteilung der im Asylverfahren vorgebrachten Aussagen der Antragstellenden, z. B. auf die Beurteilung von Glaubwürdigkeit und eine ungenügende Berücksichtigung dessen, wie traumatische Erfahrungen die Erinnerungen an Verfolgung und deren Darstellung im Asylverfahren beeinflussen (Granhag et

al. 2005; Herlihy/Turner 2006).[13] Der Initiierung eines EU-weiten Schulungsprogramms zur Unterstützung einer EU-weit einheitlichen Asylverwaltungspraxis in mitgliedsstaatlichen Behörden gingen insofern externe Diskussionen außerhalb des Asylverwaltungsfeldes voraus, die Kritikpunkte an den Verfahren und Praktiken von Asylbehörden der Mitgliedsstaaten formulierten (u. a. Doornbos 2005; Noll 2005).

Trotz der genannten Aufmerksamkeit für die Praxis der Asylvergabe in der EU gab es im Vorfeld der Modulentwicklung kaum Vereinbarungen oder Verträge, die der Erarbeitung des Moduls als Richtschnur zugrunde gelegt werden konnten und die – wie z. B. die Definition des Flüchtlingsstatus – bereits auf internationalen Rechtsabkommen oder auf einer transnationalen Vereinbarung beruhten.[14] Als erste rechtlich verbindliche Vorlage, die Fragen der ›Beweiswürdigung‹ betrifft, gilt im späteren Handbuch und im Praxisleitfaden zum Modul die im Rahmen des GEAS vereinbarte Qualifikationsrichtlinie[15] (EASO 2015b: 1). Insofern ist zu fragen, inwiefern die bisherigen Praktiken der mitgliedsstaatlichen Behörden – eventuell in je unterschiedlicher Weise – Anhaltspunkte für die gemeinsame Erarbeitung des Moduls ›Beweiswürdigung‹ boten. Weiterhin ist von Interesse, inwieweit sich gerade in den entsprechenden Kriterien und Praktiken der Beurteilung von Anträgen deutliche Unterschiede zwischen den Asylverfahren in den Mitgliedsstaaten zeigten (vgl. Staffans 2008) und wie sich diese auf die gemeinsame Erarbeitung des Moduls auswirkten. Darüber hinaus wird in den folgenden Abschnitten von Interesse sein, ob kritische externe Debatten über die Vergabepraktiken der Asylbehörden in der EU für die transnationale Verwaltungskooperation bei der Modulerarbeitung relevant waren. Die Frage ist beispielsweise,

---

13 Welche Kriterien in der Beurteilung des Asylgesuchs als legitim gelten und wie diese während des Asylverfahrens zur Anwendung kommen, erhält bis heute eine Aufmerksamkeit, siehe mit Blick auf Deutschland Probst (2012), Schittenhelm/Schneider (2017) und mit Blick Schweden u. a. Johannesson (2012), Wikström/Johansson (2013).

14 Allerdings enthält die UN-Konvention aus dem Jahr 1951 keine Vorgaben für Verfahren, um diesen Status im einzelnen Fall zu bestimmen. Das GEAS beinhaltet insofern zumindest von der Zielsetzung her eine Konkretisierung des Globalen Flüchtlingsregimes.

15 Die Qualifikations- oder auch Anerkennungsrichtlinie (*Qualification Directive*, erstmals 2004/83/EG) bestimmte in ihrer ursprünglichen Form Mindestnormen für die Anerkennung als Flüchtling oder als Person, die anderweitigen Schutz in den EU-Mitgliedsstaaten benötigt. Die mittlerweile überarbeitete Richtlinie (2011/95/EU) definiert Bedingungen für die Anerkennung und legt Umfang und Wirkung des Schutzes fest, der von den Mitgliedsstaaten zu gewährleisten ist (s. u. a. Velluti 2014: 50-55).

inwiefern Skandalisierung und Politisierung asylrelevanter Fragen für die Aushandlungen innerhalb des Verwaltungsfeldes eine Rolle spielten und ggf. weitere Anforderungen für die Modulentwicklung darstellten.

4.2.2 Startbedingungen: fehlende Vorlagen und externe Kritik

Die Tätigkeit der Arbeitsgruppe zum Modul ›Beweiswürdigung‹ begann mit einem *Kick-off*-Treffen in Prag im Jahr 2008 (Interviews EAC02; EAC03). Schon im Vorfeld des ersten Treffens galt die Erarbeitung des Moduls ›Beweiswürdigung‹ nach Aussagen der Beteiligten als schwieriges Unterfangen. Es gab im Unterschied zu anderen Modulen keine internationalen Abkommen, die als Ausgangspunkt dienen konnten. So wurde z. B. ›Schutzgewährung‹ (*Inclusion*) wiederholt als Beispiel für ein Modul genannt, bei dessen Entwicklung die beteiligten Expertinnen und Experten auf bereits bestehende internationale Vereinbarungen aufbauen konnten (Interview EAC03). Doch das Modul ›Beweiswürdigung‹ betraf nicht allein die Inhalte der Aussagen im Asylverfahren und eine darauf beruhende Beurteilung der Schutzbedürftigkeit. Es vermittelte zudem Kriterien und Strategien, um Aussagen der Asylsuchenden daraufhin zu überprüfen, inwiefern sie – nach dem Verständnis der Behörde – als glaubhaft gelten können. Es gab dafür – mit Ausnahme der Qualifikationsrichtlinie – wenig vorhandenes Material, auf das die Beteiligten im Rahmen einer transnationalen Kooperation zurückgreifen konnten (Interviews EAC02; EAC07). Zudem galten die hier jeweils relevanten nationalen Traditionen der Rechts- und Asylsysteme der Mitgliedsstaaten als sehr unterschiedlich:

»And I knew from the beginning that this topic would be extremely difficult because it's EVIDENCE ASSESSMENT. And we (.) we know that we have different legal traditions. We have different approaches to subjects. And it is not regulated in the international (.) in other international instruments very much. There is a bit about it in the (.) in the qualification directive, but it's a topic that is very very national and is very much linked to your legal system. So I knew from the beginning that this was going to be a challenge, a real challenge for us to (.) draft a training on the subject« (Interview EAC07).

Die Herausforderung wurde insbesondere darin gesehen, ein gemeinsames Ergebnis zu erzielen, ohne vorweg gemeinsame Grundlagen und internationale Vereinbarungen als Ausgangspunkt heranziehen zu können. Auch weil die für das Modul relevanten Fragen in sehr unterschiedliche nationale Rechtssysteme eingebunden waren (Interview EAC06), stellte die Erarbeitung des Moduls hohe Anforderun-

gen an die Bereitschaft der Abgesandten nationaler Asylbehörden, sich über unterschiedliche Rechtstraditionen und Begrifflichkeiten hinweg zu verständigen. In diesem Zusammenhang wurden Äußerungen laut, wonach die fachlichen Voraussetzungen und der Informationsstand der Mitglieder der Arbeitsgruppe, u. a. mit Blick auf Rechtstraditionen und Verfahrenspraktiken anderer Mitgliedsstaaten, als unzureichend galten und eine fachliche Beratung (*academic assistance*) für notwendig erachtet wurde (Interview EAC07).

Die ohnehin als schwierig wahrgenommenen Ausgangsbedingungen innerhalb des Asylverwaltungsfeldes wurden zusätzlich dadurch erschwert, dass es zu den für das Modul relevanten Fragen bereits Kontroversen außerhalb des Verwaltungsfeldes gab:

»Something that I had very much in mind was that I knew that this issue to be so important was as well the most criticized, or possibly criticized, at the outside by the academic, NGO, etcetera. In particular I had in mind the academic (*name of academic*) from Sweden, who is very much critical with the institutions who make decisions« (Interview EAC03).

Die Auseinandersetzungen, die im Vorfeld der Modulentwicklung außerhalb des Asylverwaltungsfeldes stattfanden, waren insofern ein Thema für die transnationale Verwaltungskooperation. Das Aufgreifen dieser externen Debatten führte beispielsweise beim ersten Treffen dazu, dass die zur Kritik an den Asylverfahren europäischer Behörden verfassten Publikationen zur Kenntnis genommen wurden: »in particular this book: *Proof, Evidence, Reassessment and Credibility in Asylum Procedures*[16]« (Interview EAC03). Außerdem zeigten sich handlungspraktische Konsequenzen, die unmittelbar die Zusammensetzung der Arbeitsgruppe betrafen: Auf einer wissenschaftlichen Tagung nahm der damalige Koordinator der Arbeitsgruppe den Kontakt zu einer Wissenschaftlerin auf (Interview EAC02), die zu Fragen des internationalen Rechts in Asylverfahren promovierte. Diese Expertin nahm seither in beratender Funktion an den Arbeitstreffen der Arbeitsgruppe teil (Interviews EAC02; EAC06).

Allerdings bot sich im Rahmen der transnationalen Verwaltungskooperation eine weitere Unterstützung hinsichtlich des Umgangs mit den genannten Schwierigkeiten an: »But then the big help in fact came from the UK« (Interview EAC03). Die Hilfe, die von den Abgesandten der britischen Behörde kam, beruhte

16 Es handelt sich um den Titel eines von Noll (2005) herausgegebenen Bandes, dessen Beiträge sich mit EU-weiten Standards für Asylverfahren und dabei kritisch mit der damaligen Asylvergabepraxis in einzelnen Mitgliedsstaaten befassen.

darauf, dass dort eine Auseinandersetzung mit den für das Modul relevanten Fragen bereits zu einem früheren Zeitpunkt stattgefunden hatte.[17] In dieser mehrjährigen Auseinandersetzung auf nationaler Ebene spielte, wie im Weiteren noch ausgeführt wird, die Zusammenarbeit mit dem UNHCR eine entscheidende Rolle. Die Praxis der britischen Behörde galt daher als richtungsweisend für den Beginn der gemeinsamen Arbeit an der Entwicklung des Moduls:

»I remember that the UK, they had been doing this quite a lot because they had the quality initiative (.) with aid of UNHCR. And they had done that for quite some time, so they were a bit/ a couple of steps ahead. So, they had quite a STRONG view on how they saw this topic. So, and I think that helped us a bit because they it was like, you know, a kick in the butt. So we started working. And then we later on we I think we revised quite a lot what we did, but it was helpful in the beginning, at least, to get us on some kind of path« (Interview EAC07).

Die transnationale Kooperation wurde dabei auch als Suche nach gemeinsamen Lösungen angesichts fehlender gemeinsamer Grundlagen dargestellt. Der Kampf um die Vorherrschaft war im Selbstverständnis der Beteiligten weniger entscheidend. Stattdessen ging es darum, angesichts unterschiedlicher nationaler Voraussetzungen bei gleichzeitig fehlenden richtungsweisenden europäischen oder internationalen Abkommen gemeinsam Antworten zu finden. Weitere Anforderungen kamen hinzu, da die verhandelten Fragen außerhalb des Asylverwaltungsfeldes bereits zu kontroversen Diskussionen geführt hatten.

4.2.3 Akteure, Arbeitsformen und Austauschprozesse

Die Koordination der Arbeitsgruppe lag in der ersten und nach einem Wechsel in der zweiten Phase jeweils in der Hand von Abgesandten nationaler Behörden, nachdem sie von der Leitung des Gesamtprojekts (*EAC Project Managers*) ausgewählt worden waren (Interview EAC03). Auch die Zuteilung der Abgesandten nationaler Behörden zu den Modularbeitsgruppen übernahm die Gesamtleitung (Interview EAC02). Insgesamt waren sechs dreitägige Treffen, ein Auftakt-, ein Abschluss- und vier Arbeitstreffen in je unterschiedlichen europäischen Städten vorgesehen. Ein zusätzliches Arbeitstreffen, das sich als notwendig herausstellen

---

17 Die mehrjährige Zusammenarbeit bei Asylverfahren in erster Instanz zwischen dem UNHCR und der britischen Asylbehörde begann 2003 zunächst als *Quality Initiative* und schließlich ab 2010 als *Qualitative Integration Project* (siehe UNHCR 2009 und 2010).

sollte, musste eigens beantragt werden (Interview EAC02). Die Zusammensetzung der Arbeitsgruppe umfasste (teilweise wechselnde) Abgesandte nationaler Behörden, wobei in den Interviews Personen aus Belgien, Großbritannien, Deutschland, Frankreich, Schweden sowie aus der Tschechischen Republik erwähnt wurden. Am Austausch über die Lerninhalte des Moduls nahmen außerdem Expertinnen und Experten aus der oben genannten Referenzgruppe sowie die zusätzlich eingeladene Person mit Expertise für internationales Recht teil. Angesichts des Umstands, dass die Arbeitsgruppe ihre Aktivitäten mit der Gesamtleitung des europäischen Trainingsprogramms koordinierte, lassen sich insgesamt vier Akteursgruppen unterscheiden. Ihre Position im Rahmen der Absprachen und ihr Beitrag zur Erarbeitung des Moduls lassen sich anhand der Interviews wie folgt rekonstruieren.

(1) Unter den Abgesandten nationaler Behörden fand die Erarbeitung des Moduls arbeitsteilig statt, indem je eine Person für eine bestimmte Frage hauptverantwortlich einen Text verfasste und eine weitere Person als Ko-Autor:in zur Seite gestellt bekam. Die so entstandenen Texte wurden auf den Treffen der multinationalen Modularbeitsgruppe gemeinsam diskutiert (Interview EAC02).

(2) Die Rahmenbedingungen der Modularbeitsgruppe und der Fortschritt ihrer Arbeit waren Teil der Absprachen mit der Gesamtleitung (*EAC Project Managers*) für die Entwicklung des Programms. Diesbezügliche Absprachen waren Aufgabe der Koordinatorinnen und Koordinatoren der Arbeitsgruppe. Ein direkter Kontakt mit den übrigen Mitgliedern fand in der Regel nicht statt. Zu den Vereinbarungen, die mit der Gesamtleitung getroffen wurden, gehörten z. B. ein zusätzliches fünftes Arbeitstreffen und eine Verlängerung der ursprünglich vorgesehenen Zeit für die Modulerarbeitung (Interview EAC02).

(3) Zwischen dem Verwaltungsfeld und externen Debatten, insbesondere im akademischen Feld, fand ein Austauschprozess, vermittelt über eine eingeladene Person mit Expertenstatus für internationales Recht, statt, mit der ein Beratungsvertrag abgeschlossen wurde (Interview EAC06). Die Person mit Expertise in Rechtsfragen nahm als juristische Expertin in mehrerlei Hinsicht eine ›intermediäre Rolle‹ (Vauchez 2007) ein: indem sie erstens zwischen nationalen Traditionen und der europäischen Ebene und zweitens zwischen Wissenschaft und Praxis bzw. juristischen Fragen und deren Umsetzung auf Verwaltungsebene vermittelte (Interview EAC06). Ihr Vermittlerstatus ge-

genüber der Arbeitsgruppe beruhte z. B. darauf, dass sie Themen und Zusammenhänge erklärte und darüber hinaus die in der Arbeitsgruppe entstandenen Vorlagen kommentierte und beratend zur Seite stand (Interview EAC06).

(4) Zwischen der Arbeitsgruppe und der Referenzgruppe (bestehend aus Angehörigen von UNHCR, NGOs, EU-Kommission, EAC-Projektgruppe) fanden Aushandlungen im Verlauf der Modulerarbeitung statt, indem die Referenzgruppe nicht allein die fertigen Ergebnisse, sondern prozessbegleitend auch die vorläufigen Entwürfe kommentierte (Interview EAC04).[18] Auch ohne dass sich die Mitglieder der Referenzgruppe direkt an den Arbeitsgruppen beteiligten, fand insofern ein Austausch statt, der Konsequenzen für die weitere Arbeit hatte.

Während der Austausch mit der Gesamtleitung insofern eher die Rahmenbedingungen der Arbeit betraf, fanden inhaltliche Auseinandersetzungen vor allem innerhalb der Arbeitsgruppen statt. Zudem war der Austausch mit der eingeladenen Expertin wie auch mit der Referenzgruppe prozessbegleitend und bezog sich unmittelbar auf inhaltliche Fragen der Modulerarbeitung. Wie die beteiligten Personen die gemeinsame Erarbeitung des Moduls retrospektiv einschätzten und angesichts welcher Anforderungen sie eine Verständigung über seine Inhalte erzielten, kommt in den folgenden Abschnitten zur Sprache.[19]

4.2.4 Deutung und Definition der Aufgabenstellung

Zwar waren Arbeitsformen und zeitliche Abläufe vorgegeben, doch übernahmen es die Mitglieder der Arbeitsgruppe, insbesondere die Koordinatorinnen und Koordinatoren, die inhaltlichen Aufgaben und Ziele im Detail zu formulieren. Es gab also zunächst eine Verständigung über die Frage: Welche Aufgabe innerhalb der Asylverwaltung sollte mit dem jeweiligen Modul als Endprodukt eigentlich gelöst

18 Die Diskussion fand teilweise per E-Mail-Korrespondenz statt. Zudem gab es persönliche Treffen der Referenzgruppen, an denen allerdings nicht alle Mitglieder der Arbeitsgruppen, sondern die Koordinator:innen sowie ggf. ausgewählte Expert:innen teilnahmen (Interview EAC02).

19 Die Interviewanalyse zur Auseinandersetzung in der Arbeitsgruppe orientiert sich am Auswertungsverfahren von Meuser/Nagel (1991) für Interviews mit Expert:innen, während der gesamte Prozess der Entwicklung und Umsetzung des Moduls anhand verschiedener Daten (Interviews, Dokumente, Beobachtungsprotokolle) rekonstruiert wird. Siehe Appendix I.

werden? Angesichts der genannten Startbedingungen stellte sich eine Klärung dieser Frage beim Modul ›Beweiswürdigung‹ als besonders schwierig und zeitaufwendig heraus. Gleichzeitig wurde deutlich, dass den an der Erarbeitung des Moduls Beteiligten eine hohe Deutungs- und Definitionsmacht bezüglich der Inhalte und Aufgaben ihrer Arbeitsgruppe zukam. Für die angemessene Einschätzung der eigenen Arbeit boten die Aktivitäten anderer Arbeitsgruppen einen Vergleichshorizont:

»I think we were three different modules being elaborated at the same time, we had a kick off meeting with the other ones. It was quite easy, you know, to compare to the other modules how far had they gone. Had they decided on a structure? And how much had they (..) written? And we were always behind we were always behind compared to the other ones. And that was a bit of, you know, put pressure on us. But at the same time, I think we were all aware that this module is more difficult perhaps than some of the others. They had challenges, as well, but I think we had challenge just in deciding what is evidence assessment? What is it really about? And (..) I mean it took a year before we decided on a structure just on paper. What should be the contents?« (Interview EAC07)

Ein erster Schritt war demnach eine Verständigung über den eigentlichen Gegenstand der zu erarbeitenden Lerneinheit. Es gab nicht nur keine bereits existierende international verbindliche Vorlage. Vielmehr verfügten die Beteiligten auch nicht über ein gemeinsames Verständnis hinsichtlich des Gegenstandes ihrer Arbeit bzw. bezüglich der Aufgaben und Ziele, mit denen sie sich zu beschäftigen hatten. Hier stellt sich die Frage, inwieweit entscheidungsrelevante Kriterien aus der bisherigen behördlichen Praxis der Asylvergabe auch auf impliziten Wissensformen beruhten, die aus dem praktischen Vollzug alltäglicher Handlungen in den unterschiedlich organisierten Behörden resultierten (s. a. Probst 2012; Schittenhelm/Schneider 2017). Entsprechend waren sie für die Mitglieder der Arbeitsgruppe einerseits uneinheitlich, andererseits nicht ohne Weiteres zu explizieren. Die Mitglieder verständigten sich schließlich über weitere Arbeitsschritte, die parallel zueinander verfolgt wurden (Interview EAC02): das Erarbeiten von rechtlichen Grundlagen, die Formulierung von Mindeststandards für die Art und Weise, in der Informationen erhoben und bewertet werden sollten, und schließlich die Berücksichtigung besonderer Bedingungen der Asylsuchenden (z.B. Traumata). Die Bearbeitung der Aufgaben wurde unter den Mitgliedern der Arbeitsgruppe aufgeteilt und zeitgleich bearbeitet (Interview EAC02), was zu Auseinandersetzungen über unterschiedliche Auffassungen führte.

4.2.5 Formen des Dissens

In der gemeinsamen Diskussion der Modularbeitsgruppe zeigten sich wiederholt verschiedene Auffassungen zur Bearbeitung der genannten Aufgaben. Inwieweit es sich dabei in erster Linie um einen Dissens über Inhalte handelte oder die Beteiligten aufgrund ihrer nationalen Rechts- und Asylsysteme in verschiedenen Begriffen und Konzepten dachten und kommunizierten, war in der nachträglichen Darstellung nicht immer zu unterscheiden:

»I think in the beginning (.) well, if I look at it in the rear mirror (.) I think we talked about the same thing, but we had different vocabulary. And that's one aspect of it. And the other one also is that in the material we had different views about it. And sometimes I wasn't really sure, are we talking about the same (.) thing but we have different vocabulary, or do we really DISAGREE about the topic. And that was a bit hard to (.) find out, really. It took some time« (Interview EAC07).

Der Beteiligte unterscheidet in dieser Passage explizit Verständigungsschwierigkeiten aufgrund unterschiedlicher Begriffe einerseits von einem inhaltlichen Dissens andererseits. Allein diese Unterscheidung zu treffen und zu kommunizieren, war ein erstes Arbeitsergebnis, das die Zeit der Arbeitsgruppe in Anspruch nahm. Das Reden über dieselben Dinge mit verschiedenen Begriffen und vor dem Hintergrund unterschiedlicher Rechtstraditionen kennzeichnete die Verständigung in der Arbeitsgruppe auch ohne inhaltlichen Dissens und ist im Rückblick fallübergreifend für die Befragten ein Thema (Interviews EAC06; EAC07).

Doch lassen sich anhand der Interviews auch unterschiedliche Standpunkte zu Entscheidungskriterien sowie zu Praktiken einer Ermittlung von Evidenz in Asylverfahren erschließen, über die sich die Beteiligten zu verständigen hatten. Für die Aushandlung der Inhalte des Moduls spielte beispielsweise eine Rolle, in welcher Weise schriftliche oder mündliche Zeugnisse bei der Beweiswürdigung zu gewichten sind. Auch in dieser Hinsicht zeigte sich ein Bedarf, sich des eigentlichen Gegenstands des Moduls zu vergewissern:

»I think we had discussions about content to start with. What should be part of the module? Are we dealing with the oral statement of the applicant? (.) Or is it also an assessment of documents? (.) That's the two main parts if you have an applicant. And (.) I know that some countries they don't look at documents to evaluate the evidence, for instance, a passport - if it's genuine or not. They hand that over to another unit or another authority, for instance. So maybe that's not very interesting for them. But for instance, in Sweden, and I know other countries, as well, you as a case worker, you listen to the applicant. And you look at the

evidence that is presented. And you make an evaluation of the evidence all together. And I think (.) that's where we had some discussions about it. What should be in this module, both the oral statement and how to evaluate the credibility, and also (.) written evidence? Should that be evaluated?« (Interview EAC07)

Für die Gewichtung von Dokumenten im Verhältnis zu mündlichen Aussagen spielten Gepflogenheiten nationaler Asylsysteme eine Rolle. Eine Gegenüberstellung dieser je anderen Formen einer Beweiswürdigung beinhaltete, dass die Besonderheiten nationaler Asylsysteme anhand konkreter Verfahrensfragen in den Blick gerieten. Weiterhin bezieht sich die Aussage auf Arbeitsteilungen innerhalb von Asylbehörden. So kann es deutliche Unterschiede dahin gehend geben, ob eine Entscheidung eher kooperativ durch mehrere Beteiligte oder in der durchgehenden Fallbearbeitung durch eine zuständige Person getroffen wird.[20] Eine Aushandlung dieser Fragen betraf damit zugleich die Verständigung über die Zielgruppe der Schulungen: Wenn Beschäftigte in der Migrationsbehörde gar nicht selbst die Echtheit von Dokumenten überprüfen, werden bestimmte Teile der Schulung für sie irrelevant. Zugleich werden spezialisierte Abteilungen (z. B. in Deutschland die PTU = Physikalisch-Technische Urkundenüberprüfung) bislang noch nicht mit dem europäischen Programm geschult.

Ein inhaltlicher Dissens zeigte sich auch zwischen der Arbeitsgruppe zur Modulerarbeitung und der Referenzgruppe. Dies führte zu Auseinandersetzungen mit Ansprechpersonen der Referenzgruppe, nachdem in der transnationalen Verwaltungskooperation erste Vorlagen erarbeitet worden waren, welche die Referenzgruppe zu kommentieren hatte (Interviews EAC01; EAC02; EAC03). Diese Kommentare betrafen die vermittelten Lerninhalte wie auch die im Modul enthaltenen Methoden (Interview EAC03).

Der Einfluss der internationalen Organisationen kann insofern darin gesehen werden, dass sie begleitend zur Erarbeitung der Ergebnisse – an der sie selbst nicht beteiligt waren – den weiteren Verlauf durch Kommentare beeinflussen konnten. Die Abgesandten der Asylbehörden waren also in ihren Aushandlungen und Konsensbildungen im Rahmen einer transnationalen Verwaltungskooperation einer Beobachtung von außen ausgesetzt, die per se in den Arbeits- und Kooperationsformen schon angelegt war. Die Frage nach einem Beispiel für unterschiedliche Auffassungen zwischen Referenzgruppe und Abgesandten nationaler Behörden führte zur folgenden Antwort:

20 Zu den in dieser Hinsicht unterschiedlichen Verfahren in Deutschland und Schweden siehe Schneider/Wottrich (2017) sowie die Ausführungen in Kapitel 5.

»Well sometimes a different kind of interpretation may be for instance on the subjective fear. There I think the states are a bit more like rigid than the NGOs would be, for example. The questions on trauma and those things. Maybe the NGO accepts faster than we do, to take into consideration some kind of elements. Okay now I'm talking a bit as well about evidence assessment. Well, some interpretation. In fact, it depends as well – the differences sometimes are bigger from country to country than from some countries and NGOs« (Interview EAC03).

Die Auseinandersetzung mit der Referenzgruppe wurde hier in erster Linie als Auseinandersetzung mit den NGOs verstanden. Von weiteren Mitgliedern der Modularbeitsgruppe wurde ebenfalls von NGOs sowie von UNHCR gesprochen (Interviews EAC01; EAC02). Allerdings zeichnete sich nirgends eine Polarisierung zwischen der Modul-AG und der Referenzgruppe ab. Im Verhältnis zu NGOs wurde diese seitens des oben genannten Experten explizit ausgeschlossen.

Nach den vorliegenden Ergebnissen beschränkten sich Kontroversen eher auf konkrete Fragen des Asylverfahrens, ohne dass eine weitergehende Politisierung bezüglich der unterschiedlichen Auffassungen stattfand. Seitens der beteiligten Expertinnen und Experten gab es allerdings ein Bewusstsein hinsichtlich der (asyl-)politischen Relevanz der Schulungsinhalte, weshalb durchaus mit Kritik und Kontroversen gerechnet wurde:

»I expected much more, you know, resistance (.) and that the member states would, you know, keep their (.) strong position and try to a bit like negotiations on EU level. (..) It didn't happen at all. It didn't happen. And I must say I was quite surprised. (..) And that we haven't had any strong reactions from the NGOs, (..) I'm also a bit surprised I must say. It was and I think maybe this is based on the fact that, I think in the beginning, the member states or the NGOs, they didn't really realize the importance of EAC. So this is just something that sneaked by and they were looking at the European institutions how they would deal with this. And we sneaked in the back door almost like a Trojan horse. So they didn't really react and now it's in place. And EASO will take it has taken it further. So (..) also honestly (..) I'm surprised« (Interview EAC07).

In der Gesamtschau der bisherigen Befunde zur Erarbeitung des Moduls ›Beweiswürdigung‹ zeigen sich Formen eines Dissens, wobei eine Aushandlung von divergierenden nationalstaatlichen Interessen oder von Stellungnahmen der NGOs nicht in der erwarteten Weise stattfand. Als mögliche Erklärung wurde von den beteiligten Expertinnen und Experten die Frage aufgeworfen, inwiefern die beteiligten NGOs sich der asylpolitischen Bedeutung des Schulungsprogramms be-

wusst waren. Auch mit Blick auf die Beteiligung der mitgliedsstaatlichen Behörden wurde in Zweifel gezogen, ob der Entwicklung des Programms eine asylpolitische Bedeutung beigemessen wurde. So schilderte ein an verschiedenen Modul-AGs beteiligter Experte den Freiraum, den die Abgesandten mitgliedsstaatlicher Behörden seiner Einschätzung nach hatten:

»I think the reason is that the states in the beginning were not realizing the importance that EAC would have. So they send someone and they let them express quite free; because they didn't think it could have a very big influence on the content and the way to consider the content for the future« (Interview EAC03).

Die Ursachen für die geringe politische Aushandlung der Lerninhalte können an dieser Stelle nicht weiterverfolgt werden. Doch ist nach unseren Ergebnissen festzuhalten, dass die beteiligten Asylexperten und -expertinnen nicht in erster Linie – wie auch immer definierte – ›nationale Interessen‹ ihrer Mitgliedsstaaten explizit vertreten haben. Unsere Ergebnisse weisen stattdessen darauf hin, dass es sich um Abgesandte aus der Asylverwaltung handelte, die in ihrer Expertise durch nationale Rechts- und Asylsysteme der beteiligten Mitgliedsstaaten geprägt waren. Ihr Verständnis der zu lösenden Aufgaben war beispielsweise durch uneinheitliche Begriffe und Sichtweisen der Verwaltungstraditionen oder asylrechtlichen Regelungen ihrer Behörden geprägt. Eine Aushandlung aus der Sicht verschiedener nationaler Rechts- und Asylsysteme mit Unterschieden im Verständnis der verhandelten Fragen war wiederholt Thema der Interviews mit Mitgliedern der Arbeitsgruppe (Interviews EAC02; EAC06; EAC07). Der Beitrag von Einzelpersonen kann insofern nicht losgelöst von der nationalen Asylbehörde gesehen werden, durch deren Asyl- und Rechtstraditionen die Aushandlungen zumindest implizit geprägt waren. Die Suche nach Lösungen beinhaltete jedoch keine explizite Aushandlung politischer Interessen, sondern bewegte sich im Rahmen einer Konsensbildung, die konkrete Fragen des Asylverfahrens betrafen.

4.2.6 Schritte einer Konsensbildung

Im Verlauf der Selbstvergewisserung über Inhalte und Verfahrensschritte, die das Modul ausmachen sollten, zeigten sich, wie zuvor dargestellt, verschiedene Formen eines Dissenses sowie disparate Ausgangsbedingungen der Beteiligten. Die Schritte hin zu einer Konsensbildung beinhalteten mehrere parallel bestehende Umgangsweisen mit Dissens (Interview EAC02): Ein Ausdiskutieren von Kontroversen fand innerhalb der Modularbeitsgruppe statt.

Die Konsensbildung zwischen den nationalen Abgesandten der Modularbeitsgruppe beruhte darauf, dass konkrete Schritte aus dem britischen Asylverfahren als Grundlage des Moduls ›Beweiswürdigung‹ dienten. Die britische Asylbehörde zeichnete sich dadurch aus, dass sie zu den für das Modul relevanten Fragen bereits als nationale Behörde ausführlich mit dem UNHCR in Verbindung stand: »The training material is reviewed by UNHCR, we have a UNHCR-team« (Interview EAC10). Kritikpunkte am früheren Verfahren hatten im Vorfeld der Programmentwicklung zu einem Austausch zwischen UNHCR und der britischen Behörde geführt. Das britische Asylverfahren galt daher unter den Beteiligten als besonders vorbildlich bzw. als eines, das bereits vom UNHCR ein Gütesiegel (*»gold stamp«*) erhalten hatte (Interview EAC10). Eine spätere Bewertung durch die Referenzgruppe war insofern schon im Rahmen der Erarbeitung der Schulungsinhalte relevant, indem die Erfahrungen und Lösungsversuche der britischen Behörde für die Arbeitsgruppe maßgeblich wurden.

Allerdings war das Vorgehen der britischen Behörde nicht die alleinige Grundlage. Stattdessen nahm die Arbeitsgruppe weitere Elemente von Asylverfahren der beteiligten mitgliedsstaatlichen Behörden in das Modul auf. Der Prozess der Aushandlung unterschiedlicher nationaler Verfahrenselemente führte schließlich zu deren schrittweisen Integration in ein gemeinsames Modul. Dieses setzte sich damit aus einer Zusammenführung und Modifikation von Verfahrensschritten zusammen, die den Beteiligten aus ihren nationalen Asylbehörden bekannt waren, wie in den folgenden Aussagen deutlich wird:

»So that we had a lot of discussions about it and these different views, but I think slowly we kind of, you know, found a common platform to work under vocabulary. For instance, I know that (.) the United Kingdom, they had very since they had done a lot of work on this, they had from the beginning, a very strong opinion about the structure, how it should be done. And I think in the beginning, basically they thought, we could just copy the UK module and put it (.) with an EAC label (.) But then I think me from [*member state*] we had our tradition legal tradition and regarding this topic, it's quite (.) I think we had some interesting views to kind of (.) introduce to the other members. And I know that when I introduced our vocabulary we use in [*region*], their eyes were total black. They didn't know what I was talking about. So had to explain several times. And they were really skeptical in the beginning. But then they took some time it took some months actually but then the other ones also knew what I was talking about. And we could merge the UK vocabulary with the Scandinavian view on evidence assessment in something which I still think is a total new product. And that is I think that's the best advantage on this module. That it, for the first time, gives you a structure how to assess evidence« (Interview EAC07).

Die Verbindung der Verfahrenselemente nationaler Asylsysteme war jedoch nicht die einzige Grundlage für eine Konsensbildung zwischen den Abgesandten der nationalen Behörden. Die Arbeitsgruppe verständigte sich außerdem darauf, nationale Besonderheiten in der Umsetzung des Moduls zu berücksichtigen (Interview EAC02). Damit wurden Handlungsspielräume und Varianten in der Umsetzung vorweg eingeplant. Auf diese Weise war ein Weg dafür geebnet, das Modul anzuwenden und gleichzeitig Eingriffe in die bisherigen nationalen Gepflogenheiten eher gering zu halten. Eine vergleichbare Form der Konsens- und Kompromissbildung, die allzu große Eingriffe in die nationalen Asylsysteme vermeiden helfen sollte, zeigte sich in der Ausarbeitung der sprachlichen Darstellung:

»But I think we managed to deal with it a bit finding maybe sometimes we made the wording a bit softer. We added a couple of sentences. And sometimes if we still couldn't agree, we had to kind of highlight in the text in one way or another. It could be some kind of discussion point that they discuss in their tradition in their country or that we basically state that there could be different views about this in other countries. How about your country? Then they raise that topic on their face-to-face session. But what from I don't know if you read any of the evaluations« (Interview EAC07).

Ein Lösungsversuch bestand also darin, die Inhalte und Verfahren des Moduls sprachlich so zu präsentieren, dass mithilfe entsprechender Begriffe und Wendungen eventuelle Widersprüche zu bisherigen Traditionen nationaler Asylsysteme abgemildert wurden. Es ging darum, durch entsprechende Formulierungen Anschlussmöglichkeiten an nationale Gepflogenheiten zu schaffen. Dazu diente auch, nationale Unterschiede bewusst anzusprechen und so diverse Ausgangspunkte für eine Umsetzung des Moduls vorweg einzubeziehen.

In der transnationalen Verwaltungskooperation hatte die Arbeitsgruppe insofern verschiedene Wege beschritten, um mit den Unterschieden zwischen den Asylsystemen der Mitgliedsländer umzugehen. Diese bezogen sich darauf, einerseits für die Inhalte und Methoden des Moduls Kompromisse zu finden und andererseits dessen Umsetzbarkeit mit Blick auf die Voraussetzungen der bereits bestehenden nationalen Asylsysteme auszuformulieren. Zwar stellt sich die Frage, inwiefern damit die EU-weite Abstimmung eher pro forma stattfand, in den Asylbehörden jedoch wenig änderte. Doch kann auch umgekehrt die Frage aufgeworfen werden, ob der Neuigkeitswert des Schulungsprogramms ›kleingeredet‹ wurde, damit Diskrepanzen mit bisherigen Praktiken der Asylbehörden weniger offensichtlich wurden und einer Umsetzung weniger Hürden im Wege standen. Von einer solchen Umsetzung versprachen sich beteiligte Expertinnen und Experten eine zumindest langfristige Änderung und Angleichung der behördlichen

Praktiken, z. B. indem durch das Schulungsprogramm Standards vermittelt würden, die es ermöglichten, die behördlichen Praktiken der Asylvergabe anhand einer gemeinsamen Grundlage zu reflektieren (Interviews EAC01; EAC02). Wie auch die weiteren Überlegungen zeigen, bildeten die Anschlussfähigkeit und die spätere Akzeptanz des Moduls ein wichtiges Anliegen, um dessen Umsetzung zu gewährleisten.

Denn ein Konsens war nicht allein innerhalb der Verwaltungskooperation zu erzielen, sondern auch mit den beteiligten internationalen Organisationen. Seitens der Referenzgruppe vorgetragene Kritikpunkte zeigten die Notwendigkeit einer Überarbeitung der zwischenzeitlich erreichten Vorlagen für das Modul auf, was die Ergebnisse zeitlich verzögerte (Interview EAC02). Deshalb mussten bei der Projektleitung eigens eine Verlängerung des Einsatzes der Modularbeitsgruppe und ein weiteres Treffen beantragt werden. Eine Einigung mit der Referenzgruppe, u. a. mit dem UNHCR, galt jedoch als wichtig, um die spätere Akzeptanz des Moduls seitens des UNHCR und der NGOs sicherzustellen (Interviews EAC01; EAC02). Insofern wurden mit der Referenzgruppe unterschiedliche Auffassungen diskutiert, wobei hier jedoch Vorschläge auch begründet zurückgewiesen wurden (Interviews EAC01; EAC02). In diesem Zusammenhang konnte der besondere Charakter des Schulungsprogramms als Resultat einer transnationalen Verwaltungskooperation hervorgehoben werden, womit auch die Akzeptanz der mitgliedsstaatlichen Behörden und die Bereitschaft, das eigene Personal zu schulen, gewährleistet werden sollte:

»So again, the final content that's the content that is enacted by the states, and it's not the content of ECRE or UNHCR. And I think it's an important point for the acceptance you can say of EAC by the states to train their staff« (Interview EAC03).

4.2.7 Das Modul ›Beweiswürdigung‹ und seine Bewertung

Das Modul ›Beweiswürdigung‹ gilt als Voraussetzung dafür, dass Asylanträge in der EU mithilfe derselben Kriterien und Praktiken zur Informationsbeschaffung und zu deren Beurteilung behandelt werden (EASO 2015b). Mit seiner Entwicklung und Umsetzung war beabsichtigt, dem Personal in nationalen Asylbehörden der Mitgliedsländer Kriterien und Verfahren für die Ermittlung und Beurteilung von Beweisen in Asylverfahren vorzugeben. Es handelte sich um den Versuch, ein strukturiertes Verfahren für die Asylvergabe zu etablieren, das als solches die Garantie dafür bieten sollte, mögliche Unterschiede zwischen nationalen Behör-

den oder individuellen mit der Entscheidung befassten Amtspersonen zu neutralisieren.[21] Insofern ging es darum, die Entscheidungsgrundlagen in der Asylvergabe mithilfe des vermittelten Vorgehens EU-weit zu standardisieren:

»I mean if every case worker in Europe follows that we will get to the same conclusion just by being okay I don't know I would be tempted to give him the benefit of the doubt or not this one I've done once. No, you need to follow, analyze other five conditions present in the case« (Interview EAC03).

Nicht allein die Kriterien für die Beurteilung, sondern auch die Ermittlung von Informationen für die Entscheidung waren wichtige Ziele in der Entwicklung der Inhalte des Moduls. Das heißt, dass alle mit der Asylbearbeitung befassten Amtspersonen dieselben Kriterien abfragen und anhand derselben Verfahren überprüfen sollten, um schließlich dieselben Kriterien für eine Beurteilung anzulegen – unabhängig davon, wer in welchem Mitgliedsland das Verfahren durchführt. Die Anträge zweier Brüder aus demselben Herkunftsland, so das ausführlich dargestellte Beispiel im Handbuch zum Modul ›Beweiswürdigung‹, die aufgrund derselben Voraussetzungen nach Europa flüchteten, sollten anhand derselben Kriterien und mit gleichen Verfahren überprüft und beurteilt werden (Interview EAC03). Der Idee einer EU-weiten Standardisierung von Asylverfahren, die damit nicht zuletzt behördenintern angeglichen werden sollten, lag die Vorstellung zugrunde, dass über Asylanträge zwar im Rahmen einer individuellen Prüfung des Asylgesuchs zu entscheiden sei, dies jedoch nach derselben Art der Informationsermittlung und gleichen Beurteilungskriterien erfolgen sollte.

Der Auffassung von beteiligten Expertinnen und Experten zufolge galt das Modul mit Blick auf bisherige Gepflogenheiten der Asylvergabe als Fortschritt hinsichtlich der Qualität von Asylentscheidungen, da es Grundlagen für eine Standardisierung einer Entscheidungspraxis lieferte, die zuvor noch durch wenige Regeln, Verfahrensnormen und Anleitungen geprägt war (Interviews EAC03; EAC07). Das Modul wurde in dieser Hinsicht als wichtiger Schritt hin zu einer Qualitätssicherung auf Basis gemeinsamer asylrechtlicher Grundlagen in der EU gesehen (Interview EAC06). Um diese rechtlichen Grundlagen umzusetzen, wurde in einigen Punkten bewusst von der Logik bisheriger Verfahren Abstand genommen, was Folgen für die Position von Antragstellenden hat. So disqualifizieren Aussagen der Asylsuchenden, die als ›unwahr‹ eingestuft werden, diesem

21 Eine kürzere Fassung der in diesem Abschnitt dargestellten Ergebnisse wurde mit Blick auf die Umsetzung der Asylverfahrensrichtlinie in Schittenhelm (2019) zur Diskussion gestellt.

Verständnis nach nicht mehr vom Asylverfahren bzw. sie schließen nicht zwingend eine Schutzgewährung aus. Das Recht auf Asyl bleibt davon unberührt und wird auch nicht zwingend durch Widersprüche in den Aussagen der Antragstellenden bzw. durch die Wahrnehmung solcher Widersprüche seitens der Behörde angefochten, wie von einem Experten hervorgehoben wurde (Interview EAC03). Zwar können externe Widersprüche im Verfahren, d. h. zwischen Aussagen von Asylsuchenden und allgemeinen Informationen über ihr Herkunftsland (UNHCR 2013: 173ff.), nach wie vor zur Ablehnung führen. Doch mit der Entwicklung des Moduls wurde auch die Einsicht aufgegriffen, dass Fluchtmigration mit schwierigen Umständen verbunden sein kann, die während der Fluchtroute oder zum Zweck der Einreise auch ›unwahre Behauptungen‹ oder falsche Papiere erfordern – ohne dass dies die Glaubwürdigkeit einer Verfolgungsgeschichte insgesamt untergräbt (s. a. UNHCR 2013: 42). Darüber hinaus gilt zwar nach wie vor, dass die Beweislast (*burden of proof*) aufseiten der Antragstellenden liegt. Bei Personen, die schon einmal verfolgt wurden, liegt sie hinsichtlich der Einschätzung zukünftiger Risiken jedoch nun zumindest teilweise aufseiten der Behörde (Interview EAC03). Mit einer Regelung zur Informationsermittlung und zu den Entscheidungsgrundlagen wurde insofern – zumindest vom Anspruch her – auch die Position der Asylsuchenden verbindlicher abgesichert.

Ein Vorgehen, das eine EU-weite Angleichung der Asylvergabe bzw. der damit einhergehenden Erhebung von Beweisen und deren Beurteilung anstrebte, scheint auf den ersten Blick in Widerspruch zur Rücksichtnahme auf nationale Rechts- und Asylsysteme zu stehen, die bei der Konsensbildung im Rahmen der transnationalen Verwaltungskooperation eine Rolle spielte. Das vorliegende Modul wurde seitens der beteiligten Expertinnen und Experten jedoch auch in dieser Hinsicht positiv eingeschätzt:

»or maybe a group of countries, they have traditions, and they have concepts and they have a culture and how to go about this and try to then, it's easy to train people within the same group, that speak the same language, and that use the same concepts, it's easy to tell them what to do, but when you need to have something that is general for the whole of Europe, that everyone understands, then it's difficult. But I thought that the end result was much better than I anticipated, I must say. It's not, I think, because when you have very much different concepts, one solution is that you create some-thing new, that is new for everyone, and that you then impose this on, I mean, everyone. That's not really doable for asylum, because there is so much theory, and there's so much backing to the concepts and the methods that are already used. I mean, the research has gone about for decades, to come up with how to go about this, and how to use the concepts, but just in different settings, so it wouldn't be feasible to just, you know, imagine something new, and write it down on paper. So I

think the solution that we came up with, was that we used concepts from both traditions, and that we used concepts and approaches that are used in both legal traditions. And mend them together to form something that everyone understands, with concepts that are familiar to everyone, but that still describes the same procedure that is already carried out« (Interview EAC06).

Die Schwierigkeit bestand insofern darin, ein Modul zu entwickeln, das für Amtspersonen der Asylbehörden unterschiedlicher Mitgliedsstaaten – unabhängig von ihren Qualifizierungen und Voraussetzungen – praktikabel und anwendbar ist. Die Anschlussfähigkeit und die Akzeptanz bestehen diesem Verständnis nach auch darin, dass das Modul bisher bekannte Verfahrensschritte aus unterschiedlichen nationalen Asylsystemen und rechtlichen Traditionen der Mitgliedsstaaten aufgreift.[22] Zugleich wird eine Handreichung den Personen zur Verfügung gestellt, die in den jeweiligen Behörden mit unterschiedlichen Qualifikationsprofilen ausgestattet sind und Entscheidungen über Asylanträge zu treffen haben.

Die dazu vermittelten Schritte der Beweiswürdigung sind – wie zuvor dargestellt – an bestehende Verfahrenselemente nationaler Asylsysteme angelehnt. Doch beruhen sie nicht zuletzt auch auf einer Umsetzung europäischer Richtlinien in der Praxis der Asylbehörden. Im Praxisleitfaden (EASO 2015b: 24) sowie in den Darstellungen der beteiligten Expertinnen und Experten ist von zwei EU-Richtlinien die Rede: erstens von der 2004 eingeführten und 2011 aktualisierten ›Anerkennungsrichtlinie‹ (*Qualification Directive*) (Richtlinie 2011/95/EU) über die Kriterien der Anerkennung sowie über Art und Umfang der Schutzgewährung; und zweitens ist die 2005 verabschiedete ›Asylverfahrensrichtlinie‹ (*Asylum Procedure Directive*) entscheidend, die 2013 überarbeitet wurde (Richtlinie 2013/32/EU) und EU-weite Standards des Asylverfahrens in mitgliedsstaatlichen Behörden definiert. Das Modul ›Beweiswürdigung‹ wird insofern nicht allein mit Blick auf nationale Rechts- und Verfahrenstraditionen bewertet, sondern muss auch als Umsetzung internationaler und europäischer Rechtsabkommen sowie vorhandener EU-Richtlinien legitimierbar sein.

Das Modul ist insofern eine Umsetzung rechtlicher Grundlagen und zugleich abhängig von eventuellen Änderungen in der Gesetzeslage sowie von neueren Entwicklungen in der Rechtsprechung (Interview EAC07). Die bereits genannte prinzipielle Unabgeschlossenheit der Lerneinheiten des Schulungsprogramms

22 Es geht bezüglich der Rechtstraditionen in den Mitgliedsländern u.a. um die Unterscheidung zwischen *common law* und *civil law*, die in den Auseinandersetzungen wiederholt eine Rolle spielte, da die jeweiligen Rechtstraditionen für Asylverfahren von Einfluss sind (vgl. Staffan 2008: 628).

(siehe 4.1) gilt auch mit Blick auf das Modul ›Beweiswürdigung‹. Zum Modul gab es im Jahr 2015 erstmals eine Aktualisierung, indem Elemente des zuvor eigenständigen Moduls ›Entscheidungsprozess und Bescheiderstellung‹ (*Drafting and Decision Making*) in die Lerneinheit mit integriert wurden (EASO 2016c: 23). Im Januar 2019 leitete das EASO eine weitere Aktualisierung in die Wege (EASO 2020b: 50), die mittlerweile abgeschlossen ist (EASO 2021b: 36). Trotz aller Versuche einer Standardisierung der Asylvergabepraxis beinhaltet das Modul insofern Veränderbarkeit und Offenheit, als seine Anschlussfähigkeit an nationale Asylsysteme sowie an veränderbare EU-weite rechtliche Rahmenbedingungen gewährleisten soll.

Selbst wenn asylrechtlich relevante internationale Abkommen sowie EU-Richtlinien in nationales Recht der Mitgliedsländer überführt wurden, ist nach wie vor zu fragen, wie entsprechende Vorgaben in der Praxis des für die Asylentscheidung zuständigen Personals interpretiert und angewandt werden. Um auf diese Praxis einzuwirken und den nationalen Asylbehörden EU-Standards zu vermitteln, wurde das Modul ›Beweiswürdigung‹ neben anderen Lerneinheiten des Schulungsprogramms in Kursen für das Personal von Asylbehörden unterrichtet, worauf wir im folgenden Kapitel zu sprechen kommen.

4.3 UMSETZUNG UND TRANSFER DER SCHULUNGSINHALTE

Das Modul ›Beweiswürdigung‹ ist seit dem Jahr 2010 EU-weit zur Anwendung gekommen.[23] Dazu wurden die ursprünglich englischsprachigen Schulungsmaterialien übersetzt, sie liegen mittlerweile in 25 Sprachen vor (EASO 2021b: 52), darunter auch in deutscher Sprache. Im Unterschied zu Schweden, wo auch mit englischsprachigem Schulungsmaterial gearbeitet wird, findet das Training im Bundesamt für Migration und Flüchtlinge ausschließlich in deutscher Sprache statt (Schneider/Wottrich 2017). Die dazu notwendige Übersetzung der Schulungsmaterialien spielte eine Rolle dafür, dass in Deutschland im Verhältnis zu Schweden auch erst später mit den europäischen Schulungen begonnen wurde (ebd.). Die Umsetzung der Schulungsinhalte beinhaltet grundsätzlich zwei Ebenen der Wissensvermittlung: Die Kurse finden einerseits EU-weit als *Train-the-Trai-*

23 Zwischen 2012 und 2019 waren es 5 739 Teilnehmende aus 27 Mitgliedsländern sowie der Schweiz und Norwegen, die das Modul in *Train-the-Trainer*-Schulungen und nationalen Trainings für das Behördenpersonal belegt hatten (EASO 2020b: 50).

ner-Kurse mit einem internationalen Teilnehmerkreis statt, andererseits als Schulungen für das Personal nationaler Behörden in den Mitgliedsstaaten. Die Schulungen zeichnen sich weiterhin dadurch aus, dass sie zunächst aus einer E-Learning-Phase bestehen, deren Inhalte anschließend bei sogenannten *Face-to-Face-Sessions* vertieft und anwendungsbezogen vermittelt werden. In den Schulungen erproben die Teilnehmenden die im Modul vermittelten Arbeitsschritte anhand von fiktiven Asylanträgen. Diese beinhalten eine präzise Beschreibung von Verfolgungsgeschichten und dienen als Fallbeispiele, um das erlernte Vorgehen für die praktische Anwendung einzuüben.

Die weiteren Ausführungen zu Vermittlungspraktiken in Schulungen beziehen sich einerseits auf Dokumente und Schulungsmaterialien des EASO, andererseits auf teilnehmende Beobachtungen von Schulungen zur Vermittlung des Moduls ›Beweiswürdigung‹.[24] Im Rahmen unserer Untersuchung wurden im Zeitraum von 2011 bis 2014 folgende Schulungen zum Modul ›Beweiswürdigung‹ beobachtet und für die weitere Darstellung berücksichtigt: eine EU-weite *Train-the-Trainer* Veranstaltung durch das EASO in Malta, wo sich der Sitz des Europäischen Asylunterstützungsbüros (EASO) bzw. der heutigen Asylagentur der EU (EUAA) befindet. Weiterhin nahmen Mitglieder unseres Projektteams an nationalen Schulungen in der deutschen und der schwedischen Asylbehörde teil, d. h. beim Bundesamt für Migration und Flüchtlinge und im *Migrationsverket*. Im Rahmen dessen haben die Forschenden unseres Teams jeweils das E-Learning-Programm zum Modul durchlaufen und an den darauffolgenden *Face-to-Face*-Schulungen persönlich teilgenommen.[25] Wie die Dokumente und Schulungsmaterialien dienen auch die Beobachtungsprotokolle einer Analyse der Vermittlungs- und Transferprozesse. Zu Beginn steht die Frage, in welchem Rahmen die Lerninhalte des Moduls EU-weit in multinationalen *Train-the-Trainer*-Kursen an spätere Lehrpersonen der nationalen Asylbehörden vermittelt wurden (4.3.1). Anschließend steht der Transfer im Verhältnis zur Praxis nationaler Asylbehörden im Vordergrund, d. h., es geht darum, wie die Vermittlung des Moduls durch nationale Schulungen in der deutschen wie auch in der schwedischen Asylbehörde stattfand und inwiefern Anpassungen an die Bedingungen der nationalen Behörden zu beobachten waren (4.3.2).

---

24 Die Darstellung übernimmt entweder die ursprüngliche englische Fassung oder, im Falle der Schulungen in Deutschland, die übersetzte deutsche Version von Schulungsmaterialien.

25 Zu weiteren Informationen über die durchgeführten Beobachtungen innerhalb des Projekts siehe Appendix I.

4.3.1 Transnationale *Train-the-Trainer*-Schulungen

Um eine EU-weite Angleichung und Qualitätssicherung von Asylverfahren zu erreichen, wurde, wie bisher dargestellt, mit dem Modul ›Beweiswürdigung‹ der Versuch unternommen, die Erhebung und Bewertung von Wissen zu systematisieren und die dafür erforderlichen Arbeitsschritte zu standardisieren. Das Modul beinhaltet zu diesem Zweck detaillierte Vorgaben zu drei wesentlichen Arbeitsschritten des Asylverfahrens: Schritt 1: Zusammentragen von Informationen, d. h. ein systematischer Blick auf alle relevanten Informationen (und ›wesentlichen Tatsachen‹) (EASO 2015b: 2), Schritt 2: ›Glaubhaftigkeitsprüfung‹, d. h. Bewerten der Informationen, Dokumente und der Aussagen der Antragstellenden (EASO 2015b: 11), Schritt 3: Gefährdungsbeurteilung, d. h. der Risiken einer Verfolgung und/oder der Gefahr eines ernsthaften Schadens im Falle einer Rückkehr in das Herkunftsland (EASO 2015b: 22).[26]

Von seiner Ausrichtung her betont das Modul ein Kontrollverhalten, das in der Forschung zu Asylbehörden der EU u. a. unter dem Begriff ›Culture of Disbelief‹ bereits kritisch zur Diskussion gestellt wurde (Jubany 2011; Fassin/Kobelinsky 2012). Asylsuchende haben ihre Schutzbedürftigkeit den Behörden gegenüber erst einmal zu beweisen, und es wird überprüft, ob sie nicht aus anderen Gründen einreisen wollen. Die Bearbeitung von Asylanträgen beruht damit von vornherein auf der Annahme, dass den vorgelegten Dokumenten und den Aussagen der Antragstellenden auch andere Absichten zugrunde liegen können. Die Migrationsbehörde hat entsprechend zwischen ›echten‹ Asylsuchenden und anderen migrationswilligen Personen[27] zu unterscheiden, wobei Letzteren Täuschungsabsichten unterstellt werden. Zugleich wird in den Schulungen ein Vorgehen für dieses Kontrollverhalten nahegelegt, das vorschnelle und voreingenommene Entscheidungen vermeiden soll. Aus der Asylforschung ist bekannt, dass die Asylvergabepraxis nicht nur ein Ergebnis von rechtlichen Bestimmungen und Richtlinien ist, sondern auch von der Art und Weise, wie diese vom Behördenpersonal interpretiert und ausgelegt werden. Neben offiziell geltenden Regelungen können dabei implizite Wissensbestände und alltägliche Routinen eine Rolle spielen (s. mit Blick auf die deutsche Behörde Probst 2012; Schittenhelm 2015; Schittenhelm/Schneider 2017)

26 Das im Modul dazu vorgesehene Wissen ist in mehrere Abschnitte gegliedert. Siehe dazu die Übersicht zum Aufbau des EASO-Schulungsmoduls ›Beweiswürdigung‹ im Appendix II (Übersicht Modul ›Beweiswürdigung‹).

27 Siehe zur kritischen Auseinandersetzung mit diesen kategorialen Unterscheidungen (Crawley/Skleparis 2018; Scherr 2015).

oder fragwürdige, etwa auf der nationalen Herkunft basierende (Schittenhelm/Schneider 2017) oder klassen- und geschlechterbezogene Zuschreibungen gegenüber Asylsuchenden (Wikström/Johansson 2013). Demgegenüber berücksichtigt der oben genannte zweite Arbeitsschritt (›Glaubhaftigkeitsprüfung‹) nicht nur eine systematische und breit angelegte Überprüfung mehrerer Informationen und Informationsquellen. Vielmehr werden zugleich Umstände der Asylsuchenden (z. B. Traumata) und der Asylprüfenden (z. B. Vorurteile und Klischees), die eine Beurteilung beeinflussen können, ebenfalls einbezogen (EASO 2015b: 15-19).

Es handelt sich um den Versuch, dem Personal in den jeweiligen nationalen Behörden für seine Asylentscheidungen eine formale Struktur vorzugeben, damit in systematischer Weise die Informationen ermittelt werden, die mit Blick auf die Genfer Flüchtlingskonvention und weitere Formen der Schutzgewährung (etwa entsprechend der Qualifikationsrichtlinie der EU) für Asylentscheidungen relevant werden. Eine Strukturierung des in detaillierte Arbeitsschritte zerlegten Vorgehens in der Aufnahme und Bewertung von Informationen soll die angestrebte EU-weit einheitliche Umsetzung der gemeinsamen asylrechtlichen Vorgaben gewährleisten. Die Bedeutung verschiedener Praktiken der Beweiswürdigung in nationalen Asylbehörden, die eines der möglichen Hindernisse zur EU-weiten Angleichung der Asylverfahren darstellen können, wird in den Schulungsmaterialien an verschiedenen Stellen, beispielsweise auch gleich zu Beginn des Praxisleitfadens, thematisiert:

»Im Bereich der Beweiswürdigung ist die Qualifikationsrichtlinie (QRL) das erste rechtsverbindliche supranationale Instrument mit regionalem Geltungsbereich, in dem festgelegt ist, welchen Kriterien der Antragsteller zu entsprechen hat, damit ihm die Flüchtlingseigenschaft oder der Status einer Person zugesprochen wird, die anderweitig internationalen Schutz benötigt. Die QRL stützt sich weitgehend auf internationale und europäische Instrumente und auf Rechtsprechung in den Bereichen Flüchtlingsrecht und Menschenrechte.
Allerdings unterscheiden sich in den europäischen Ländern die Rechtstraditionen und die Praktiken bei der Beweiswürdigung ganz allgemein. Wenn Mitgliedstaaten ähnliche rechtliche Konzepte in der Frage anwenden, ob jemand Anspruch auf internationalen Schutz hat, ihre Bewertung der Beweismittel jedoch verschieden ausfällt, kommen sie leicht zu unterschiedlichen Schlussfolgerungen. Darüber hinaus unterscheiden sich Asylverfahren von allen anderen rechtlichen Verfahren, teilweise, weil es dort an den ›üblichen‹ objektiven Beweismitteln fehlt, teilweise, weil die Entscheidung gravierende Folgen haben kann. Daher sind die Festlegung von Anforderungen an spezifische Verfahrensnormen für die Beweiswürdigung in Asylverfahren und das Wissen um diese Standards für einen fairen und wirksamen Entscheidungsprozess von großer Bedeutung« (EASO 2015b: 1).

Mit den im Modul vermittelten Lerninhalten sollen Voraussetzungen für die Angleichung der Verfahrensweisen und der Entscheidungspraxis geschaffen werden, wobei diese Zielsetzung im Schulungsmaterial auch explizit benannt wird:

»Ziel dieses Moduls über die Beweiswürdigung ist, ein ausreichendes Niveau von Fachkenntnissen und Fähigkeiten für Asylbearbeiter/Entscheidungsträger bei ihren Entscheidungen zu gewährleisten. Das Ergebnis soll sein, wo immer der Antrag geprüft wird und wer immer diesen Antrag bearbeitet, dass *vergleichbare Fälle gleich behandelt werden«* (Schulungsmaterialien zum EAC-Modul 7: Beweiswürdigung: 8-9, Herv. i .O.).[28]

Damit geht es zum einen um explizit vermitteltes Fachwissen (bspw. zu geltenden europarechtlichen Mindestnormen), zum anderen aber auch um die Aneignung von Kenntnissen, die Praktiken der Fallbearbeitung betreffen und sich nicht direkt aus den rechtlichen Normen ergeben. Dementsprechend enthält das Modul sowohl theoretisches Wissen zum rechtlichen Rahmen, das in kleinen Übungen abgefragt wird, als auch praktische Übungen an konkreten Fällen, die der Einübung bestimmter Methoden der Beweiswürdigung dienen. Bei Letzteren geht es insbesondere um ein strukturiertes Vorgehen der Beweiswürdigung. Das Modul vermittelt bspw. Kenntnisse darüber, wie Beweis- und Rechtsfragen zu unterscheiden sind, wie sich – dem vorliegenden Verständnis nach – ›wesentliche Tatsachen‹ identifizieren lassen, was ein Beweisthema ist und worauf bei der Bewertung von Beweismitteln zu achten ist.

Bei diesen Schritten der Bearbeitung eines Asylgesuchs sind erhebliche Deutungs- und Interpretationsleistungen seitens derer gefordert, die in ihrem Alltag über Asylverfahren entscheiden. Damit stellt sich die Frage nach der praktischen Vermittlung der Modulinhalte, denn das Schulungsprogramm erhebt den Anspruch, die gemeinsamen Wissensbestände und Handlungsempfehlungen in die Asylverwaltungen der Mitgliedsländer hineinzutragen und dort in der Verwaltungspraxis zu verankern. Wie also sieht der Versuch der Standardisierung dieser Arbeitsvorgänge aus, wenn sie in einer multinationalen *Train-the-Trainer*-Schulung an potenzielle Lehrpersonen vermittelt werden, die später in den nationalen Asylbehörden der unterschiedlichen Mitgliedsländer ihrerseits als Lehrpersonen tätig sein werden?

---

28 Es handelt sich hier um die auf der EASO-E-Learning-Plattform bereitgestellten Schulungsmaterialien zum Modul, die nicht öffentlich zugänglich sind. Sie liegen dem Projektteam vor, da im Rahmen der teilnehmenden Beobachtung eine Mitarbeiterin an einer Schulung in Deutschland teilgenommen hat.

Bei einer im Erhebungszeitraum beobachteten *Train-the-Trainer*-Schulung in Malta, an der sich Personen aus diversen Mitgliedsländern[29] beteiligten, zeigten sich unterschiedliche Referenzrahmen zu den Deutungs- und Interpretationsleistungen, die für die Beurteilung von Asylgesuchen erforderlich sind. Im Verlauf der zweitägigen Schulung zum Modul ›Beweiswürdigung‹, die im Anschluss an eine individuell absolvierte E-Learning-Phase stattfand, sollte eine gemeinsame Struktur für die Arbeitsschritte zur systematischen Ermittlung und Beurteilung von Informationen zu einem Asylgesuch erlernt werden. Am Nachmittag des zweiten und letzten Tages des *Train-the-Trainer*-Treffens ging es für die Teilnehmenden darum, an einem Fallbeispiel die erlernte Drei-Schritte-Struktur zu erproben. Das für die Schulung vorgegebene Fallbeispiel betraf eine junge Frau mit dem fiktiven Namen ›Shara‹ aus Afghanistan, die aufgrund wiederholter Gewaltandrohungen von bewaffneten Gruppierungen aus ihrem Herkunftsland in die EU geflohen war. In den eigens gebildeten Arbeitsgruppen fand eine Besprechung des fiktiven Falls statt, ehe die Ergebnisse im anschließenden Plenum vorgetragen wurden:

Das Votum der Teilnehmenden zu diesem Fall ist relativ eindeutig. Die Mehrheit würde Shara weder als Flüchtling anerkennen noch subsidiären Schutz zugestehen. Als Gründe werden Folgende genannt: Zum einen wird infrage gestellt, ob sie überhaupt usbekische Afghanin sei, denn wenn sie es wäre, dann müsste sie die *Dostum fighters* kennen, die als Usbeken in Afghanistan wohl kaum usbekische Afghanen verfolgen würden. Zweitens zweifelt man den Vorfall an, bei welchem Shara Zeugin eines Verbrechens geworden sein will. Es wird als nicht plausibel erachtet, dass Shara den Vorfall beobachtet, anschließend entdeckt, aber laufen gelassen wird. Laut ihrer Aussage sei eine Waffe auf sie gerichtet worden. Viele Teilnehmende sind der Meinung, dass, wenn die Männer sie hätten töten wollen, sie das doch gleich gemacht hätten. Auch der Brief vor der Tür zwei Tage später sowie das Eindringen der Männer in das Haus von Sharas Familie zwei Wochen später wird angezweifelt und als nicht plausibel erachtet. Die Trainerin wirft ein, dass man vorsichtig sein solle, mit der Argumentation, die Männer hätten sie gleich erschossen, wenn sie es gewollt hätten, deswegen könne dies nicht wahr sein. Sie ermuntert die Gruppe verschiedene Möglichkeiten in Betracht zu ziehen, die ein Erschießen in dieser Situation hätten verhindern können. Am Ende geben die Teilnehmenden Shara zwar ein *benefit of the doubt* für

29 Die Beteiligten der auf Malta beobachteten Schulung waren mehrheitlich aus EU-Mitgliedsländern, zudem waren Personen aus Drittländern involviert, die mit der EU in Asylangelegenheiten Kooperations- und Austauschbeziehungen unterhalten. Für die Leitung des Kurses waren ein Trainer und eine Trainerin aus je unterschiedlichen Mitgliedsländern zuständig.

diesen Vorfall. Alle anderen materiellen Fakten werden jedoch abgelehnt. Dadurch kann weder eine Anerkennung nach der GFK noch nach Art. 15 Qualifikationsrichtlinie (subsidiärer Schutz) erfolgen (Beobachtungsprotokoll, F2F-EA: 19-20).

Die Anwendung der im Modul vermittelten Drei-Schritte-Struktur zur Überprüfung des Asylgesuchs hatte in den multinationalen Arbeitsgruppen zu einem gleichlautenden Ergebnis geführt: Der Antrag galt für die Teilnehmenden der Schulung als unbegründet. Weder wurde eine dargestellte lebensbedrohliche Situation als glaubwürdig eingestuft, noch wurden künftige Risiken anerkannt. Eine Diskussion der Beurteilungen mit der Trainerin führte mit Blick auf den geschilderten Vorfall allerdings zu einer partiellen Revision der Bewertung. Die Teilnehmenden räumten mit Blick auf die Bedrohung aufgrund des geschilderten Vorfalls ein *benefit of the doubt* ein. Mit diesem Konzept, in deutscher Übersetzung »im Zweifel für den Antragsteller« (EASO 2015b: 20-21), wird durch Asylbehörden anerkannt, dass nicht alle Umstände und Bedingungen der eigenen Flucht nachweisbar und belegbar sein können. Es enthebt die Antragstellenden nicht prinzipiell von der Beweislast. Für einzelne nicht belegbare Umstände kann jedoch die fehlende Nachweisbarkeit anerkannt werden, ohne dass dies zum Nachteil der Asylsuchenden ausgelegt wird (UNHCR 2013: 44). Im konkreten Fall der Schulung führte ein *benefit of the doubt* allerdings nicht zu einer Anerkennung des Asylgesuchs – weder galt die Antragstellerin als schutzberechtigt im Sinne der UN-Konvention noch im Sinne des Artikels 15 der Qualifikationsrichtlinie, der eine ernsthafte individuelle Bedrohung oder unmenschliche Behandlung als Grundlage für eine subsidiäre Schutzgewährung festlegt (Richtlinie 2011/95/EU, Art. 15). Die weitere Diskussion des Falles brachte jedoch eine anderslautende Beurteilung der Schutzbedürftigkeit ans Licht. So stellte sich im Gespräch heraus:

dass dies ein authentischer Fall in Schweden sei und dass dieser Fall vor Gericht zur Anerkennung subsidiärer Schutzgründe führte – und zwar mit Hinweis auf Art. 4 Abs. 4 Qualifikationsrichtlinie. Die niederländische Teilnehmerin meldet sich daraufhin zu Wort. Sie sei überrascht über dieses Urteil. Es gäbe ihr zu denken, dass der Fall in den Niederlanden bei dieser Sachlage auf keinen Fall so beschieden worden wäre. Auch andere Teilnehmer schütteln ihren Kopf. Die Trainerin ergänzt, dass sie sich auch nicht sicher sei, ob so ein Fall jetzt von der schwedischen Migrationsbehörde anders entschieden werden würde (denn es war ja das Gericht, das nach einem negativen Bescheid der Migrationsbehörde so entschied). Der Trainer betont erneut, dass dieser Fall ein eindrucksvolles Beispiel für die Wichtigkeit dieses Artikels [d. h. des Artikels 4] darstelle (Beobachtungsprotokoll, F2F-EA: 20).

Die Diskussion brachte eine anderslautende Beurteilung der Schutzbedürftigkeit durch eine weitere Entscheidungsinstanz ins Gespräch. Nach den im GEAS festgelegten Richtlinien kann gegen die von Asylverwaltungen getroffenen Entscheidungen geklagt werden, womit ein Asylantrag in zweiter Instanz von einem Gericht des Mitgliedslandes beurteilt wird.[30] Der im vorliegenden Fall für die Anerkennung der Schutzbedürftigkeit durch ein schwedisches Gericht relevante Artikel 4 der Qualifikationsrichtlinie regelt die Pflichten der Antragstellenden hinsichtlich der Darstellung der Umstände und Bedingungen der Fluchtmigration sowie die Pflichten des Mitgliedstaates bei der Ermittlung der zur Prüfung erforderlichen Anhaltspunkte (Art. 4 »Prüfung der Tatsachen und Umstände« Richtlinie 2011/95/EU).

Bemerkenswert an der Fallbearbeitung ist zunächst, dass die Arbeitsgruppen auf Grundlage der Drei-Schritte-Struktur einhellig zur Auffassung kamen, dass das dargestellte Asylgesuch abzulehnen sei, obwohl sich im Verlauf der Diskussion zeigte, dass die Ablehnung des auf realen Begebenheiten beruhenden Falls einer gerichtlichen Überprüfung nicht standhielt. Bemerkenswert ist aber auch, dass sich mögliche Unterschiede innerhalb eines Mitgliedslandes, nämlich Abweichungen im Verhältnis zwischen Asylentscheidungen der ersten und der zweiten Instanz zeigten.[31] Zwar kamen mit dem Artikel 4 der Qualifikationsrichtlinie gemeinsame rechtliche Bezüge zur Sprache, deren Auslegung wurde aber als Frage nationaler Kontextbedingungen verhandelt. Angesichts dessen, dass ein nationales Gericht in Schweden zu einer anderen Bewertung kam, wurden seitens der Teilnehmenden nationale Unterschiede in der Bewertung des Falls zur Diskussion gestellt – und nicht beispielsweise Unterschiede zwischen den verschiedenen Instanzen der Asylverfahren.

Das Beispiel wirft die Frage auf, ob der Anspruch auf eine Standardisierung der Asylverfahrenspraktiken eine für erstinstanzliche Entscheidungen bereits beobachtete Tendenz zur – im Vergleich zu Gerichten – höheren Konformität verstärken kann, die eher auf Basis restriktiver Praktiken in der Asylvergabe beruht (Fassin/Kobelinsky 2012). Eine solche Vereinheitlichung gewährleistet zwar nicht, dass Asylentscheidungen einer Überprüfung ihrer Rechtmäßigkeit durch weitere Instanzen standhalten. Seitens der an der Modulentwicklung beteiligten

30 Das Recht, gegen eine Ablehnung des Asylantrags zu klagen, ist Bestandteil der Asylverfahrensrichtlinie des GEAS (Richtlinie 2013/32/EU Artikel 46).

31 Über einen Asylantrag wird in erster Instanz in der Regel durch nationale Asylbehörden der Mitgliedsländer, im Falle einer Klage seitens der Asylsuchenden in zweiter Instanz durch nationale Gerichte entschieden, was zu abweichenden Entscheidungen führen kann (s. u. a. Good 2007; Fassin/Kobelinsky 2012).

Expertinnen und Experten (siehe 4.2.7) und der in das Training involvierten Lehrpersonen galt das Modul aber als Fortschritt für eine einheitliche Umsetzung des geltenden Asylrechts. Für die Frage, ob diese Hoffnungen begründet waren, ist es aber entscheidend, zu klären, wie es mit der Umsetzung des Moduls in den mitgliedsstaatlichen Behörden weiterging und wie sich das Behördenpersonal das vermittelte Wissen aneignete. Dies wird uns im Weiteren mit Blick auf Deutschland und Schweden beschäftigen.

4.3.2 Umsetzung und Transfer des Moduls durch nationale Schulungen in Deutschland und Schweden

Nach seiner Einführung im Jahr 2010 wurde das Modul im Zeitraum bis 2015 in Deutschland in 55 nationalen Kursen mit insgesamt 124 Teilnehmenden unterrichtet (EASO 2016c: 124), in Schweden fand seine Vermittlung damals hingegen bereits in 109 nationalen Kursen statt, die sich an 499 Behördenmitglieder richteten (EASO 2016c: 238). Dies entspricht der auch ansonsten schnelleren Umsetzung des Schulungsprogramms in Schweden, wo im Verhältnis zu Deutschland früher mit den Schulungen begonnen wurde und in der Anfangszeit weit mehr Personal der nationalen Asylbehörde das entsprechende Fortbildungsprogramm besuchte (Schneider/Wottrich 2017). Im weiteren Verlauf holte Deutschland mit der Umsetzung des Moduls auf; von 2012 bis 2019 nahmen in Deutschland 1332 und in Schweden 873 Personen an Schulungen zum Modul ›Beweiswürdigung‹ teil (EASO 2020b: 53). In Deutschland ist die Zahl der seit 2013 durchgeführten europäischen Trainings insgesamt konstant gestiegen, wobei 2015, nach dem sogenannten ›Sommer der Migration‹ und einer hohen Zahl von Neueinstellungen beim BAMF, ein besonders sprunghafter Anstieg zu verzeichnen war (EASO 2016c: 123).[32] In Schweden war die Zahl der von 2010 bis 2015, also während unseres Erhebungszeitraums, durchgeführten Trainings allerdings noch durchgehend höher als in Deutschland (EASO 2016c: 237; Schneider/Wottrich 2017). Die vom Umfang her ungleiche Vermittlung des Moduls ›Beweiswürdigung‹ im Erhebungszeitraum entsprach insofern den damals insgesamt zu beobachtenden Tendenzen bei der Umsetzung der Schulungen in den beiden Mitgliedsländern.

An diesen Zahlen lässt sich aber nicht ablesen, unter welchen Bedingungen die Schulungen in den nationalen Behörden durchgeführt wurden. Vor allem gilt es zu klären, ob und auf welche Weise dieses Modul an den mitgliedsstaatlichen

32 Die Anzahl der Teilnehmenden in nationalen Trainings in Deutschland stieg von 165 im Jahr 2014 auf 465 im Jahr 2015 (EASO 2016c: 123).

Behördenkontext angepasst und darin ›übersetzt‹ wurde. Um diese Fragen zu beantworten, werden wir uns auf die Schulungsmaterialien zum Modul ›Beweiswürdigung‹ sowie auf teilnehmende Beobachtungen beziehen, die Mitglieder unseres Forschungsteams in den Jahren 2013 und 2014 während der mehrtägigen Schulungen zu diesem Modul in Schweden und Deutschland durchführten.

Die Lerneinheit ›Beweiswürdigung‹ setzt bereits voraus, dass »Beweisfragen [...] bei einer Entscheidung häufiger ausschlaggebend [sind] als Rechtsfragen« (Schulungsmaterialien zum EAC-Modul 7: Beweiswürdigung: 11). Mit dieser Annahme zu Asylentscheidungen wird darauf verwiesen, dass eine Harmonisierung durch Recht an Grenzen stößt, die u. a. in der Beschaffenheit des Asylverfahrens selbst zu suchen seien. Das Asylverfahren wird hier deutlich von »jedem anderen Rechtsverfahren« abgegrenzt, was zum einen mit dem charakteristischen Mangel an ›objektiven‹ Beweisen, zum anderen mit den Konsequenzen der Entscheidung begründet wird (ebd.: 8f., s. auch EASO 2015b: 1). Die Argumentationsfigur lautet also, dass eine Europäisierung im Sinne der Entwicklung und Angleichung der Praxis nationaler Behörden ähnlicher Formen der Beweiswürdigung bedarf – und zwar wegen der Besonderheiten des Asylverfahrens. In dieser Darstellung findet keine Abgrenzung zwischen Ländern oder Behörden statt, sondern es wird eine Gemeinsamkeit über ein als ähnlich angenommenes Handlungsproblem hergestellt.

Im Modul werden ›wesentliche Tatsachen‹ (*material facts*) zunächst allgemein als jene Dinge definiert, »die sich auf den Kern des Antrags beziehen und dementsprechend maßgeblich für die Feststellung sind, inwiefern eine Person Verfolgung oder der Gefahr einer schwerwiegenden Misshandlung ausgesetzt ist« (Schulungsmaterialien zum EAC-Modul 7: Beweiswürdigung: 33, s. auch EASO 2015b: 2). Das Schulungsmodul enthält *good practices*, beispielsweise anhand einer Checkliste des UNHCR zur Identifizierung wesentlicher Tatsachen sowie eine Darstellung der »Beweisthema-Theorie« (Schulungsmaterialien zum EAC-Modul 7: Beweiswürdigung: 37f.). Die im Modul enthaltenen Anleitungen stellen eine hybride Form dar, die neben den Einflüssen des UNHCR auch Elemente der Verfahren zur Beweiswürdigung aus unterschiedlichen mitgliedsstaatlichen Rechtstraditionen einbezieht. Zusammengehalten werden sie wesentlich über die bereits genannte Form, nach der eine ›Beweiswürdigung‹ während der Asylentscheidung in einzelne Schritte zerlegt wird, die nach einer bestimmten Reihenfolge ablaufen sollen. In den nationalen Schulungen für das Personal der Asylbehörden in Deutschland und Schweden werden entsprechende Vorgehensweisen vermittelt bzw. im Rahmen von Arbeitsgruppen an entsprechenden Fallbeispielen eingeübt.

Die Zielsetzung der Schulung kollidiert allerdings mit den Erwartungen und Bedarfen der an den Kursen Teilnehmenden. Das Bestreben des EASO bzw. der

EUAA ist es, EU-weit Arbeitstechniken für ein in vergleichbarer Weise strukturiertes Vorgehen zu vermitteln – unabhängig von der nationalen Asylbehörde und der Person der Prüfenden. Die Wahrnehmung des Behördenpersonals ist dagegen durch ihr lokales Arbeitsumfeld geprägt. Dies zeigte sich im Rahmen unserer Untersuchung sowohl in der Beobachtung von nationalen Schulungen zum Modul ›Beweiswürdigung‹ in Deutschland und Schweden als auch bei den im folgenden Kapitel (4.4) dargestellten Ergebnissen zur Aneignung der Wissensinhalte durch das Behördenpersonal. In den Eingangs- und Vorstellungsrunden während der nationalen Schulungen zum Modul ›Beweiswürdigung‹ stellten die Lehrpersonen die Frage nach den Erwartungen der Teilnehmenden. Die Antworten darauf brachten ein Bedürfnis nach mehr Sicherheit in der Arbeit mit sogenannten ›Beweisen‹ und ›Beweismitteln‹ ans Licht (Beobachtungsprotokoll BAMF EA) sowie nach den ›richtigen Werkzeugen‹, um Beweise zu gewichten und zu bewerten (Beobachtungsprotokoll SMA Mai 2014: 9-10). Die Erwartung bezüglich Rückversicherungen, Unterstützung und Handreichungen bei der Beurteilung von Asylgesuchen konnten die nationalen Schulungen auf den ersten Blick nicht unbedingt erfüllen. Es ließ sich beobachten, dass durch die vermittelte Drei-Schritte-Struktur des Moduls Irritationen bei den Teilnehmenden auftraten, weil das vermittelte Wissen nicht mit bisherigen Handlungsroutinen und impliziten Annahmen übereinstimmte.

So sieht die Drei-Schritte-Struktur des Moduls vor, im ersten Schritt möglichst breit die Informationen und Tatbestände zu ermitteln, die für die Schutzbedürftigkeit (nach der UN-Konvention oder der Qualifikationsrichtlinie des GEAS) relevant sind. Erst im zweiten Schritt werden die Informationen mit Blick auf ihre ›Glaubhaftigkeit‹ überprüft (EASO 2015b). Bei den praktischen Übungen in der nationalen Schulung in Deutschland wurde seitens der Teilnehmenden jedoch wiederholt darauf hingewiesen, dass etwas kein Beweis sei, sofern dessen Glaubhaftigkeit noch nicht erwiesen sei. Im Verständnis der Kursteilnehmenden konnte es sich bei Tatsachen nur um etwas handeln, das tatsächlich existiert bzw. vorgefallen ist. Die Prüfung, ob die Verfolgungsgeschichte und die vorgelegten Dokumente als ›wahr‹ einzuschätzen waren, ging hier also mit der Identifizierung von Tatsachen einher, die für den Asylantrag als wesentlich eingeschätzt wurden. Die Zerlegung des Arbeitshandelns in einzelne Schritte, die eine Standardisierung der Wahrnehmungs- und Beurteilungskriterien im Sinne der Schulung erforderte, erschien den Teilnehmenden angesichts der im bisherigen Arbeitshandeln erworbenen Praktiken und Routinen ungewohnt.

Da Asylanträge zahlreiche Detailinformationen mit sich bringen, vermittelt die Schulung denen, die zu entscheiden haben, eine formale Struktur sowie Strategien und Techniken zur Ermittlung und Beurteilung der für die Entscheidung

über ein Asylgesuch und die Bestimmung des Schutzstatus relevanten Informationen. Es handelt sich dabei nicht nur um die bereits genannte formale Trennung zwischen der Ermittlung und Beurteilung von entscheidungsrelevanten Informationen. Zu den Inhalten des Moduls gehört auch die Methode der Erstellung von Mind-Maps. Allerdings zeigte sich während der Schulungen, dass der Umgang mit der vermittelten Methode von den lokalen Bedingungen im jeweiligen Arbeitsumfeld bestimmt wurde:

Die Dozentin stellt nun die Möglichkeit einer Mind-Map vor. Der Vorteil dieser Methode sei: »Sie können innerhalb der Mind-Map immer wieder etwas verändern, einzelne Beweismittel nach der Bewertung rausnehmen.« Dann fragt sie nach der Bekanntheit und Anwendbarkeit von Mind-Maps. Eine Entscheiderin meint, man habe in der Praxis kaum Zeit, Mind-Maps zu erstellen. Die Dozentin antwortet darauf, dass es trotzdem helfen könne, denn wenn beispielsweise zu viele Dokumente vorgelegt würden, könne und solle man immer fragen, was sie denn belegen sollen. Zudem sei es ja auch das Bestreben von EASO, deutlich zu machen, dass sie sich die Zeit für die Anhörung und den Bescheid nehmen sollen. Eine Teilnehmerin flüstert leise etwas von »OrAs« und blickt um sich (Beobachtungsprotokoll BAMF EA: 4).

Die vermittelte Arbeitsmethode wurde als zusätzlicher Aufwand in einer unter Zeitdruck durchgeführten Arbeit wahrgenommen, was sich unter anderem im expliziten Einwand der Teilnehmerin zeigte. Der Hinweis auf ›OrAs‹ betraf ein amtsinternes Quotensystem, das nach Herkunftsländern differenzierte Vorgaben zur Zahl der seitens der BAMF-Mitarbeitenden zu erledigenden Anhörungen und Bescheiden enthielt, womit den Referatsleitungen ermöglicht wurde, die Arbeit der Entscheiderinnen und Entscheider hinsichtlich der Menge der bearbeiteten Anträge zu kontrollieren (Schneider 2019: 293). Die offizielle Vorgabe der europäischen Schulungen ist zwar, ein in vergleichbarer Weise strukturiertes Vorgehen für die Praxis des Personals in Asylbehörden zu vermitteln. Die Wahrnehmung der Teilnehmenden war aber primär durch ihr lokales Arbeitsumfeld geprägt, das im deutschen Fall zum Zeitpunkt der Beobachtung durch Zeitdruck und Arbeitsüberlastung gekennzeichnet war (s. a. Schittenhelm/Schneider 2017; Schneider 2019). Die Aneignung von Arbeitsformen, die Routinen durchkreuzen und das Entscheidungshandeln standardisieren und zumindest vom Anspruch her Reflexionsschritte einbeziehen, wurde in diesem Rahmen als wenig praktikabel wahrgenommen.

Was das lokale Arbeitsumfeld betrifft, so war bei den Schulungen in Schweden eine dort etablierte Arbeitsteilung im Rahmen der Bearbeitung von Asylverfahren von Bedeutung, und zwar jene zwischen den *case officers*, die anhören und

Informationen sichten, und den *decision makers*, die letztlich eine Entscheidung über das Asylgesuch übernehmen (s. a. Schneider/Wottrich 2017). Die dafür notwendige Kommunikation über Fragen der Beweiswürdigung war in den Schulungen ein Thema (Beobachtungsprotokoll SMA Mai 2014: 23) oder wurde für die Umsetzung des erlernten Wissens in Betracht gezogen (Beobachtungsprotokoll SMA, Dezember 2014: 32).

Die nationalen Schulungen verdeutlichen damit, dass der Transfer der Modulinhalte von den jeweils spezifischen Gepflogenheiten und Zuständigkeiten in den mitgliedsstaatlichen Asylbehörden geprägt war. Die Skepsis gegenüber der neuen Methode der Beweiswürdigung war in der deutschen Behörde deutlich vernehmbarer, da sie mit etablierten Formen der individuellen Fallbearbeitung konkurrierte, während sie in der schwedischen Behörde als prinzipiell mit der kooperativen Bearbeitung von Asylanträgen vereinbar gesehen wurde (s a. 4.4). Allerdings ließen sich länderübergreifend auch Gemeinsamkeiten im Umgang mit den Schulungsinhalten beobachten. Der Einwand, nicht die Zeit für die Anfertigung von Mind-Maps zu haben, fand sich auch in Beobachtungen zur Schulung in der schwedischen Behörde:

> Die Trainerin wollte wissen, ob jemand schon einmal Mind-Maps in der täglichen Arbeit angewendet hätte. Die Teilnehmenden gaben an, dass sich dafür keine Zeit finden würde. Eine Teilnehmerin meldete sich und sagte, dass wenn sie komplizierte Fälle bearbeiten müsste, dann würde sie »in my mind«[33] so eine Mind-Map anfertigen (Beobachtungsprotokoll SMA, Dezember 2014: 32).

Beim Transfer des Moduls in die mitgliedsstaatlichen Asylbehörden geht es folglich um die Vermittlung der Lerninhalte im Verhältnis zur bisherigen Praxis nationaler Behörden. Wie wir noch im nächsten Abschnitt zeigen werden, hängt die Aneignung und Umsetzung der vermittelten Wissensbestände einerseits von den etablierten Arbeitsroutinen und andererseits von den Arbeitsbedingungen der Behördenmitglieder ab, die in Deutschland und Schweden divergieren, aber auch mit ähnlichen Problemlagen (insb. Zeitdruck und Arbeitsüberlastung) zu kämpfen haben.

33 Englische Wendung innerhalb des ansonsten auf Schwedisch geführten Gesprächs (Beobachtungsprotokoll SMA, Dezember 2014: 32).

4.4 EUROPÄISIERTES WISSEN? DIE SELEKTIVE ANEIGNUNG DURCH DAS GESCHULTE BEHÖRDENPERSONAL

Die Einblicke in die europäischen Schulungen verdeutlichen, dass die Teilnehmenden die Schulungsinhalte aus ihrem eigenen Erfahrungs- und Wissenshintergrund heraus wahrnahmen und sehr oft auf Plausibilität und Praktikabilität abklopften. Damit steht die Frage im Raum, wie das geschulte Behördenpersonal in seiner praktischen Arbeit und seinem lokalen Umfeld mit dem neuen Wissen umgegangen ist und welche Gemeinsamkeiten und Unterschiede bei der Wahrnehmung, Beurteilung und Anwendung im Arbeitsalltag der deutschen und schwedischen Behörden zu vermerken sind. Unterschiede sind zu erwarten, denn Organisationsstrukturen und Arbeitsabläufe weichen in beiden Ländern – wie bereits dargestellt – voneinander ab, weshalb davon auszugehen ist, dass die Mitarbeiter und Mitarbeiterinnen die Plausibilität und Praktikabilität der Schulungen aus unterschiedlichen Blickwinkeln heraus beurteilen. Des Weiteren sind auch die Qualifikationsprofile des Personals in den Asylbehörden beider Länder unterschiedlich. Das Personal des *Migrationsverket* bestand zum Zeitpunkt der Datenerhebung insbesondere aus Akademikern und Akademikerinnen, mehrheitlich mit einem Abschluss in Jura, während in Deutschland den Voraussetzungen zur Beschäftigung im gehobenen öffentlichen Dienst entsprechend eigene, explizit auf die Tätigkeit in der öffentlichen Verwaltung ausgerichtete Ausbildungswege (beispielsweise an den Fachhochschulen des Bundes oder der Länder) überwogen (Schneider/Wottrich 2017). Schließlich betten sich die einzelnen Modulschulungen in den beiden Ländern in nationale Schulungsprogramme und -praktiken ein, die der Einarbeitung und Fortbildung des Behördenpersonals dienen. Diese Schulungen wie auch der Arbeitsalltag der Beschäftigten geben die Referenzrahmen vor, innerhalb derer die europäischen Schulungsinhalte von dem Behördenpersonal wahrgenommen, erfahren und bewertet werden.

Insofern die Aneignung der europäischen Schulungsinhalte im lokalen Umfeld verinnerlichte, implizite Wissensformen betraf, konnte sie nicht direkt beobachtet werden. Ein solches Wissen und der arbeitspraktische Umgang damit können aber mittels Interviews thematisiert, expliziert und reflektiert werden, weshalb die Feldforschungen in den deutschen und schwedischen Behörden auf dieses Erhebungsinstrument zurückgriffen. Nicht alle Befragten konnten sich detailliert an die Modulschulungen erinnern, da in einigen Fällen schon etwas Zeit verstrichen war und die dafür spezifischen Wissensbestände mit den Inhalten anderer Schulungen verschwammen. Die Schilderungen sind aber geeignet, etwas darüber auszusagen, was von den Schulungen ›hängen blieb‹ und wie die Befragten diese Inhalte aus

der Perspektive ihres Arbeitsalltags bewerteten und mit ihnen umgingen. Damit eröffnen sie Einblicke in die selektive Aneignung, zugleich aber auch in die Parameter, die der behördenspezifischen Wahrnehmung, Beurteilung und Aneignung zugrunde liegen.

Die Interviews mit dem geschulten Behördenpersonal behandelten nicht ausschließlich die europäischen Schulungen. Sie waren auch an dem Berufseinstieg und der Einarbeitung der Befragten, an ihrem persönlichen Arbeitsaufkommen und -alltag, an den eigenen Routinen der Antragsbearbeitung und den dafür erforderlichen Kenntnissen und Fertigkeiten interessiert. Dadurch konnte gewährleistet werden, dass die Gespräche den persönlichen Wissens- und Erfahrungshintergrund mit abbildeten. Das europäische Schulungsprogramm wurde nicht in allen Interviews mit dem Behördenpersonal thematisiert, denn nicht alle Befragten hatten Modulschulungen besucht, andere waren bereits geschult und weitere zudem als Trainerinnen bzw. Trainer tätig.[34]

Wir konzentrieren uns in den weiteren Überlegungen auf solche Befragte innerhalb unseres Gesamtsamples, die nicht selbst als Lehrpersonen des europäischen Programms tätig waren, sondern die Kurse als Teilnehmende kennengelernt hatten und das darin erworbene Wissen ausschließlich im Rahmen der Asylverfahren umsetzten. In der schwedischen Behörde betraf dies sieben Beschäftigte, in der deutschen Behörde vier. Diese Befragten hatten einzelne Modulschulungen belegt, was der Tatsache zuzurechnen ist, dass das Schulungsprogramm zum Zeitpunkt der Erhebung erst schrittweise eingeführt worden war. Bei den vier deutschen Interviews handelte es sich stets um das Modul ›Beweiswürdigung‹, das von den Befragten während der Einarbeitungsphase durchlaufen worden war, meist nach Abschluss der behördeninternen Grund- und Aufbauschulungen. Bei den Befragten der schwedischen Behörde kamen neben der Teilnahme an der Schulung zu *Evidence Assessment* weitere Module hinzu, z. B. *Interviewing Vulnerable Persons* und *Interviewing Children*. Hier ließ sich eine aufgabenspezifische Schulungspraxis nachzeichnen, da die Anhörung und die Entscheidung über einen Asylantrag, wie erwähnt, arbeitsteilig durchgeführt wurde, wobei die Entscheidung den erfahreneren und ranghöheren Personen vorbehalten war (Schneider/Wottrich 2017). Mit Blick auf die Befragten in Schweden unterscheiden wir daher zwischen *case officer* und *decision maker* in der Darstellung der Ergebnisse, sofern dies relevant ist.

Bei den folgenden Erörterungen ist zu berücksichtigen, dass wir die Interviews während der Einführungsphase des europäischen Schulungsprogramms führten,

34 Zu weiteren Details über die Interviews, die in Deutschland und Schweden mit dem Personal der Asylbehörden erhoben wurden, siehe Appendix I.

was bedeutet, dass die Module noch nicht im Ausbildungs- und Schulungsprogramm der beiden Asylverwaltungen fest und umfassend verankert waren. Für eine Analyse möglicher Europäisierungsprozesse bietet eine solche Situation aber auch Vorteile, denn es lässt sich unter diesen Umständen deutlicher herausheben, in welchen Aspekten die europäischen Schulungsinhalte als neu und bereichernd erlebt wurden und an welchen Punkten sie sich mit lokalen Wissensbeständen und Routinen rieben. In den folgenden Erörterungen soll deshalb zunächst dargelegt werden, wie die Befragten der beiden Behörden die Einführungs- und Einarbeitungsphase beschrieben, wie sie die Modulschulungen in diesem Zusammenhang bewerteten und wie sie mit den Schulungsinhalten im Arbeitsalltag umgingen. Des Weiteren soll dargelegt werden, in welchem Umfang die Schulungsinhalte in der Verwaltungspraxis angewendet und welche förderlichen und hinderlichen Bedingungen hierbei genannt wurden. Schließlich soll im Behördenvergleich beurteilt werden, welche Erkenntnisse der praktische Umgang mit den Modulen für die Beantwortung der Frage nach der Europäisierung des lokalen Verwaltungshandelns bereithält.

4.4.1 Woher das Wissen kommt: Einarbeitung, Schulungen und berufliche Sozialisation

Die Einführungs- und Einarbeitungsphase für das Personal von Asylbehörden vermittelt einen guten Einblick in die Art und Weise, wie berufsrelevantes Wissen in den Behörden erlernt und vermittelt wird und wie das Personal mit formalisierten Schulungs- und Weiterbildungsangeboten umgeht. Wesentliches Kennzeichen des behördeninternen Lernens und Vermittelns ist die praktische Einweisung durch das Behördenpersonal, insbesondere durch Vorgesetzte, erfahrene Kollegen und Kolleginnen. Dies schließt formalisierte Schulungs- und Weiterbildungsprogramme aber keinesfalls aus. Ganz im Gegenteil durchlaufen Neuangestellte in beiden Ländern im Idealfall eine strukturierte Einführungsphase. Und Schulungen werden auch als Teil der Personalentwicklung genutzt, etwa bei der Zuweisung neuer Aufgaben, bei der Beförderung oder bei der Qualitätssicherung. Aber auch diese Maßnahmen bleiben dem Ziel einer praktischen Einweisung verpflichtet und folgen dem Grundgedanken des Trainings, wobei erfahrene Vorgesetzte oder Kolleginnen und Kollegen eine wichtige Rolle spielen. Damit lässt sich bereits ein Grundproblem bei der Veränderung beruflicher Wissensbestände und Routinen identifizieren: Der Berufseinstieg ist als behördeninterne Sozialisation organisiert, die gleich in mehrfacher Hinsicht strukturkonservativ angelegt ist. Zunächst liegt dies daran, dass die Neuangestellten mit tradierten Wissensbeständen und eingespielten Routinen konfrontiert werden. Darüber hinaus werden die Neulinge durch

die beruflich Bewährten und Eingeweihten angelernt, und in dieser Hinsicht scheint ein Senioritätsprinzip zu gelten, bei dem Berufserfahrung als akkumulierbares Kapital gehandelt wird. Schließlich werden Neuangestellte in bestehende Organisationsstrukturen und Arbeitsabläufe eingearbeitet, die sich bis auf die Ebene der verwendeten Arbeitsmittel auswirken.

Die besondere Bedeutung der behördeninternen Sozialisation lässt sich anhand der Einführung von Neueingestellten nachzeichnen. Die schwedische Migrationsbehörde kannte den Angaben der Befragten zufolge lange Zeit kein strukturiertes und formalisiertes Programm zur arbeitspraktischen Einweisung. Abgesehen von einer sehr knappen Einführung waren die Neulinge auf die informelle Hilfe durch Vorgesetzte oder Kolleginnen angewiesen und mussten sich die notwendigen Fertigkeiten und Kenntnisse selbst aneignen: »learning by doing«, wie einige Befragte sagten. Dieses Fehlen einer strukturierten Einführungsphase mag am Ausbildungsstand der meisten Berufsanfängerinnen und -anfängern gelegen haben, denn die allermeisten hatten eine universitäre Ausbildung im Bereich der Rechtswissenschaften absolviert, weshalb die Behörden von einem grundlegenden Kenntnisstand der rechtlichen und administrativen Fragen ausgehen konnten. Das Fehlen einer formalisieren Einführungsphase schuf aber auch Unzufriedenheit. So berichtete eine *case officer*, dass sie sich mit anderen Neulingen über diesen Zustand bei den Vorgesetzten beschwert hatte, woraufhin die Behörde strukturierte Einführungstrainings einführte (Interview Forsberg[35]). Mittlerweile habe sich die Migrationsbehörde auf eine umfassend geregelte Einarbeitungsphase eingelassen, die aus Schulungskursen und der berufsbegleitenden Betreuung durch erfahrene Vorgesetzte und Kollegen (*›mentoring‹* und *›shadowing‹*) besteht.

Im Falle des BAMF absolvieren die Neueingestellten schon seit Jahren eine Grund- und Aufbauschulung, die ihnen die Grundkenntnisse des Asylverfahrens vermittelt und sie mit der Arbeitspraxis vertraut macht. Diese Einführungsphase besteht zum einen aus zentralen Lehrgängen, die der reinen Wissensvermittlung dienen. Zum anderen durchlaufen die Beschäftigten verschiedene Abteilungen. Hier assistieren sie zunächst den erfahrenen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern, um später von ihnen bei der Erledigung erster Arbeiten an Asylanträgen betreut zu werden.

---

35 Es handelt sich hier wie bei allen weiteren Namen für die Beschäftigten der Asylbehörden um Alias-Namen. Aus Gründen der Anonymisierung werden auch nicht alle Details über ihre Position und Aufgabenbereiche genannt sowie personenbezogene Daten nicht immer offengelegt oder zum Schutz der Befragten teilweise geändert.

In beiden Ländern fielen Beschäftigte allerdings aus diesem Einführungs- und Schulungsprogramm heraus, denn zuweilen kollidierten Zeitpunkte und Einsatzorte: Manche Beschäftigte mussten die Zeit bis zum Beginn des Schulungsprogramms abwarten und bis dahin bereits mit der Arbeit beginnen, andere konnten die Ausbildungsmaßnahmen in anderen Städten aus beruflichen oder privaten Gründen nicht wahrnehmen. Zudem waren außerordentliche Umstände dafür mitverantwortlich, dass schwedische oder deutsche Beschäftigte ohne eine geregelte Ausbildung mit der Arbeit begannen. Dies galt für all die Befragten, die zu einer Zeit erhöhter Antragszahlen rekrutiert und unmittelbar mit der Bearbeitung von Asylanträgen beauftragt wurden. Eine Schulung fand in diesen Fällen entweder praxisbegleitend, zeitversetzt oder nur punktuell statt (Interviews Petersson; Viklund; Kriegel; Seidel).

Für die Frage nach den Einflüssen des europäischen Schulungsprogramms ist es wichtig festzuhalten, dass die Einarbeitungsphase für einige Befragte unseres Samples zeitlich vor der Einführung des Programms stattfand. Zum Zeitpunkt unserer Befragung kam sie noch weitestgehend ohne die europäischen Module aus. In Deutschland durchliefen die Neulinge zunächst meist nur die nationale Grund- und Aufbauschulung, weshalb die europäischen Module als zusätzliche Maßnahme der Fortbildung oder Personalentwicklung – bspw. bei einer Beförderung oder neuen Aufgabenzuweisung – belegt wurden. In der schwedischen Migrationsbehörde war dies ähnlich, auch wenn eine *case officer* davon berichtete (Interview Nyström), dass sie während der hausinternen Einführungen auch einen Kurs des europäischen Schulungsprogramms (*Interviewing Children*) belegt hatte. Weiteren Befragten wurde eine Belegung als Fortbildungsmaßnahme bei der anstehenden Beförderung zum *decision maker* nahegebracht. Alles in allem schien die Belegung aber keinem Schema zu folgen, weshalb persönliche Wünsche, die Verfügbarkeit von Plätzen und konkrete Beförderungs- oder Fortbildungsabsichten von größerer Bedeutung waren. Damit war das europäische Schulungsprogramm zum Zeitpunkt der Gespräche noch weit davon entfernt, in das Standardprogramm der Einführungsphase oder Personalentwicklung aufgenommen worden zu sein, obschon dies von Anfang an das ausdrückliche Ziel gewesen war, und obschon die Umsetzung inzwischen sehr viel systematischer erfolgt, insbesondere in den beiden untersuchten Behörden (EASO 2020b: 10f.).

Die Tatsache, dass das europäische Schulungsprogramm nur als zusätzliches Angebot der Aus- und Fortbildung genutzt wurde, wirft die Frage auf, inwiefern sich die europäischen Wissensbestände und Handlungsempfehlungen gegenüber den etablierten und prioritär behandelten nationalen Schulungsprogrammen durchsetzen konnten, denn letztere wurden erlernt und praktisch eingeübt, bevor

sich die Beschäftigten mit den europäischen Schulungsangeboten auseinandersetzten. Daraus folgt auch, dass die befragten Mitarbeitenden der Asylbehörden die Inhalte der europäischen Trainings vor dem Hintergrund des bereits Erlernten und Eingeübten nutzten und bewerteten. Insofern ist zu fragen, inwiefern sie manche Inhalte als widersinnig und unpraktikabel, andere wiederum als neu und bereichernd erlebten. In jedem Fall ist von Interesse, inwiefern eine selektive Form der Aneignung stattfand, die sich an den im nationalen Kontext geltenden Wissensbeständen und Praktiken orientierte.

Die strukturelle Benachteiligung europäischer Wissensbestände und Handlungsempfehlungen gegenüber nationalen muss die Wirksamkeit der europäischen Schulungen nicht notwendigerweise unterbinden. Maßgeblich scheint die Frage zu sein, wie zufrieden die Beschäftigten mit dem Erlernten bzw. Eingeübten waren. In dieser Hinsicht erwähnten sie unterschiedliche Kriterien, anhand derer sie ihre Einarbeitung beurteilten und an denen wir den Umgang mit dem erlernten Wissen ablesen können. Die Interviews vermitteln zunächst den Eindruck, dass die formal geschulten Personen mit ihrer Einführungsphase zufrieden waren. Insbesondere sahen sich die Beschäftigten, die eine geregelte Einführungsphase durchlaufen hatten, mit dem Erlernten besser auf die anstehenden Aufgaben vorbereitet. Eine deutsche Behördenmitarbeiterin erinnerte sich an eine »spannende« Zeit während der Einarbeitung, »weil man hat ja erst mal alle Themengebiete durchlaufen hat angefangen bei der Antragsannahme bis hin zum Dublin und ähm so hat man erst mal alle Bereiche auch kennengelernt« (Interview Baier). Ein weiterer Mitarbeiter lobte die vielen Lehrgänge in Nürnberg, die er das »Glück gehabt« habe, belegen zu können: »man ist mit jeder Schulung sicherer geworden und ähm es hilft einem ja hier auch weiter für die Arbeit« (Interview Mayer).

Deutlich anders war die Situation für diejenigen, die keine geregelte Schulung durchlaufen hatten. Eine schwedische Mitarbeiterin (Interview Nyström) beklagte sich darüber, dass ihre Einführung »wasn't actually that good. These days, those who start now, I think it is much, much better, now there is more structure to it and there are mentors for people who start now and things like that«. Zwar hätte sie viele Ansprechpartner gehabt, aber keinen, der sich engagiert habe. Auch in Deutschland bedauerten diejenigen das Fehlen einer Grundschulung, die erst nach Beginn ihrer praktischen Tätigkeit am Schulungsprogramm teilnehmen konnten: »diese Schulungen waren dann relativ spät, also die hätten meinetwegen bisschen früher sein können« (Interview Kriegel).

Eines der größten Probleme einer fehlenden strukturierten Einarbeitung war die Unsicherheit bei der Erledigung der Arbeit, wie ein schwedischer *case officer* beschreibt: »I mean, it was a long time before I really felt that I was confident«

(Interview Nyström). Auch ein Gefühl der Überforderung war bei denjenigen gegeben, die in Zeiten hoher Antragszahlen eingestellt wurden, da sie ›ins kalte Wasser geworfen wurden‹ und Asylanträge bereits zu bearbeiten hatten, während sie zusätzlich auch noch Schulungen besuchen mussten. Ein schwedischer Mitarbeiter berichtete in diesem Sinne, dass er gleich nach seiner Ankunft bei der Behörde im neuen Einsatzort die Arbeit aufnehmen und zugleich die ersten Kurse belegen musste: »I remember that I landed, like, about half past eleven at night and I didn't get home until it was three or half past two and next day I was to fly to [city] or the first course« (Interview Viklund). Für ihn war dies eine wichtige Erfahrung, die er als Bewährungsprobe zu beschreiben scheint: »it was a learning experience anyway, being able to throw yourself into a mass of cases like this« (Interview Viklund).

Bei zwei weiteren Behördenmitgliedern (Interviews Löfgren; Petersson), die einen vergleichbaren Berufseinstieg schilderten, hatte dies mit dem Zeitpunkt der Einstellung zu tun. Denn in den Jahren 2005 und 2006 stieg die Zahl der Fälle, nachdem eine vorübergehende Lockerung des Asylrechts den Antragstellenden die Möglichkeit eröffnet hatte, ihre Entscheidung überprüfen zu lassen. Auch stieg die Zahl der Geflüchteten aus dem Irak. In beiden Fällen handelte es sich um »fairly simple cases« (Interview Löfgren), da die ersten per Aktenlage überprüft werden konnten, die letzteren großzügig bewilligt wurden. Der *decision maker* berichtet über die Umstände seines Berufseinstiegs:

> »there were of course lots of people from Iraq arriving then, during that conflict. And it was very much that you had to work too fast, and it had to be done quickly and so on. So, there was no time for training then, and instead you were thrown straight into it« (Interview Löfgren).

Allerdings erinnerte sich *case officer* Petersson, der einen ähnlichen Berufseinstieg durchlebte, dass dieser nicht ganz ohne Trainings auskam, obschon diese Kurse sehr knapp ausfielen: »we did have courses but they were very short (.) it was terribly quick.« Sie behandelten nur die unmittelbar anstehenden Themen und Aufgaben, etwa das Ausländerrecht, die Bescheiderstellung oder die Gespräche mit den Antragstellenden.

Dieses minimalistische Schulungsprogramm wurde aber nicht zwingend als Problem wahrgenommen. Herr Petersson berichtete, dass er einige Kurse besucht hatte, »but most things you learn from colleagues, having a, having colleagues as helpers.« Der Sprung ins kalte Wasser sei für ihn entscheidend gewesen: »learning by doing, learning by doing.« Hinzu kam, dass er als *case officer* nicht alleine mit der Fallbearbeitung befasst war, sondern auf die Hilfe von zwei *decision makers*

und einem Vorgesetzten zurückgreifen konnte, die sehr erfahren waren (»terribly experienced, competent decision makers«) und ihn sehr gut eingeführt hatten: »we received a very good introduction from them. They were together with us here. All the time.« Die damalige Situation hätte sich deutlich verändert, denn die Berufseinsteigerinnen und -einsteiger erhielten heute ein ganzes »training package«. Allerdings beschrieb er dieses Paket mit einem gewissen Erstaunen oder Unglauben: »new case officers get, they immediately get a great deal of training, I think it is 50 hours or something, it is a vast amount« (Interview Petersson).

Komplementär zu denjenigen, die keine strukturierte Einführung durchlaufen hatten und mit der praktischen Einweisung trotzdem zufrieden waren, bemängelten die Befragten, die eine Grundschulung erfahren hatten, dass nicht immer alles darin sinnvoll gewesen sei. Den Aussagen zufolge seien zu viel Information und Theorie vermittelt worden. Für eine schwedische *decision maker* war die Einführung »very (.) theoretical I felt initially, perhaps too much« (Interview Karlsson). Sie fügte hinzu: »you just sat there getting masses of eh sort of theory and information (.) and then you didn't quite understand how to take it in (.) because you didn't know what the job was really about.« Ähnlich beschrieb es eine deutsche Sachbearbeiterin: »nach ner Woche ist man dann pff ist man dann schon echt kaputt weil Input Input Input (.) (na) Praxis hat man da nicht« (Interview Baier).

Das Schulungsprogramm wurde in diesen Interviews aus der Perspektive der praktischen Verwertbarkeit beurteilt, womit die Schilderungen ein Spannungsverhältnis von Theorie und Praxis thematisieren. Die in den Schulungen vermittelte Theorie wurde von der zitierten schwedischen Mitarbeiterin als übermäßig empfunden, aber dies augenscheinlich deshalb, weil die praktische Erfahrung fehlte, auf die sie angewendet werden konnte. »I think it took a bit too long perhaps before you got to (.) sit in on interviews and such things sort of and that eh (.) and later on when you got to do that then you understood more oh yes« (Interview Karlsson). Die Einsicht in die Sinnhaftigkeit der »Theorie« kam folglich erst mit der praktischen Tätigkeit, da die Lerninhalte bei der Durchführung von Interviews und anderer Dinge rückwirkend als hilfreich erlebt wurden.

Nach einem solchen Verständnis werden Schulungen als gut bewertet, sofern sie für die praktische Tätigkeit nützliches Wissen abwerfen. Praxis, Theorie und Wissensvermittlung werden unter dem Gesichtspunkt von Problemen und Lösungen betrachtet: Die praktische Arbeit wirft bei dem Umgang mit Asylanträgen eine Vielzahl an (Entscheidungs-)Problemen auf, die durch (neues) Wissen gelöst werden können. Diese Sichtweise ist innerhalb unseres Samples fallübergreifend in einer Vielzahl von Interviews vorzufinden. Ein deutscher Sachbearbeiter bspw. lobte einen Lehrgang zur Glaubwürdigkeitsprüfung, denn ihm wurden dort »Werkzeuge an die Hand gegeben wo man halt wirklich in der Anhörung nach

gehen kann« (Interview Seidel). Die Lehrkraft habe einen »Kriterienkatalog entwickelt und da hat er gesagt okay wenn das und das vorkommt kann man davon ausgehen dass es wahr ist oder halt eben nicht.« Andere erlernten Techniken der Bescheiderstellung (Interview Kriegel) oder gezielte Strategien des Fragens während der Anhörungen (Interview Baier). Schulungen vermitteln auf diese Weise Grundlagen- und Rezeptwissen, das angesichts der Herausforderungen der Tätigkeit in Asylbehörden die Sicherheit bei der Erledigung der Arbeit (Interview Baier) und das Vertrauen ins eigene Tun (Interview Nyström) erhöhen kann.

Die Bereitschaft, auf Schulungen zu gehen und dieses Wissen zu nutzen, scheint folglich abzunehmen, je stärker die Beschäftigten Arbeitsroutinen entwickelt haben und je weniger das erlernte Wissen auf aktuell wahrgenommene Handlungsprobleme abgestimmt ist. Allerdings stellen sich Wissensdurst und Lernbereitschaft immer dann wieder ein, wenn neue praktische Aufgaben übernommen werden und damit auch neue berufspraktische (Entscheidungs-)Probleme zu lösen sind. In den Interviews werden solche Momente immer wieder beschrieben. Mitarbeitende, die mit der Bescheiderstellung oder den Anhörungen von Asylsuchenden betraut werden, belegen entsprechende Kurse und werden von erfahreneren Kolleginnen und Kollegen betreut. Gleiches gilt für diejenigen, die mit der Befragung spezifischer Gruppen von Antragsstellenden (bspw. unbegleitete minderjährige Geflüchtete) betraut werden. Auch die Zuständigkeit für bestimmte Herkunftsländer bringt Schulungsbedarf mit sich, da die Beschäftigten in diesen Fällen mit einer anderen Gruppe von Antragsstellenden, mit einer veränderten Rechtslage und mit neuen Länderhintergrundinformationen zu tun haben. Ein solcher Bedarf an Informationen kann durch Schulungen abgedeckt werden oder auch durch selbstständige Recherchen unter Zuhilfenahme der von der nationalen Asylbehörde oder von EASO/EUAA bereitgestellten Datenbanken und Handreichungen. Damit zeigt sich, dass die berufliche Praxis in Asylbehörden aufgrund sich wandelnder rechtlicher Rahmenbedingungen, neuer Fluchtrouten und sich laufend verändernder Situationen in den Herkunftsländern wiederkehrende Bedarfe nach Fortbildungen hervorruft und mehrfache Gelegenheiten für weiteres Lernen eröffnet.

4.4.2 Europäisierte Wissensbestände und lokale Wissensaneignung

Eine aufgeschlossene Haltung gegenüber den europäischen Schulungen ist nicht auszuschließen, gleichzeitig aber auch nicht selbstverständlich, handelt es sich doch um Kurse, die zum Befragungszeitraum nicht zum etablierten Einführungs-

und Fortbildungsprogramm der nationalen Asylverwaltungen gehörten. Sie konnten von den Beschäftigten daher als ein für die eigene Arbeitspraxis verzichtbares Angebot betrachtet werden. Offenheit für neue Schulungsinhalte ließ sich aber zumindest für den Kreis der Befragten nachzeichnen, der an den Modulschulungen teilgenommen hatte. Hierbei gilt es zu berücksichtigen, dass die Teilnahme bei manchen Befragten scheinbar freiwillig war und zudem auf persönliche Initiative hin erfolgte, obschon es auch Beschäftigte gab, die von den Vorgesetzten für diese Module als Maßnahme der behördlichen Personalentwicklung vorgeschlagen oder angemeldet wurden. Allerdings verdeutlichen die Schilderungen, dass die Sinnhaftigkeit der Schulungen grundsätzlich bejaht wurde. In dieser Hinsicht lassen sich zwei Argumentationsstränge nachzeichnen. Die erste Begründungslinie hat mit dem Ziel des EU-weiten Schulungsprogramms zu tun, denn viele Befragte identifizierten sich mit der angestrebten Vereinheitlichung der Asylverfahrenspraxis über alle Behörden hinweg. Eine schwedische *decision maker* führte dies in einer längeren Passage aus:

»it shouldn't make any difference where in Europe a person applies, they should have the same possibility of protection. And in that respect this EAC is very relevant. So that uhm refugees will have the same rights everywhere, the same opportunities to get residence permits if they are in need of protection. So I believe that, I think that EAC and that we have a common system. I think that is really good, it is important that we have that. I think it is working well. In the sense that many (?) teachers are trained [together/in the same] and they are the ones who train us. Therefore they should be teaching the same things to others in their countries that they have learnt centrally« (Interview Åberg).

Die *decision maker* befürwortete den Kerngedanken des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems, dem auch das Schulungsprogramm verpflichtet ist, und der auch in den Schulungen als wesentlich vermittelt wurde: Die Rechtsharmonisierung ist ein wichtiges Instrument, um Rechtsgleichheit herzustellen, weshalb das Verwaltungspersonal in allen Ländern dazu befähigt werden muss, gleiche Rechts-, Prüf- und Entscheidungsstandards einzuhalten. Diese europäische Dimension machte den besonderen Reiz der EU-weiten Schulungen aus, wie eine deutsche Entscheiderin betonte:

»Und das ist halt da spannend gewesen und wie vorhin schon gesagt ähm es ist halt spannend, dass in allen Ländern diese EASO-Schulung auch gleich gemacht wird ne? Dass ein Kollege aus äh aus (.) weiß nicht aus Schweden oder aus Malta dass der genau die gleiche Schulung bekommt wie wir auch bekommen haben und das ist halt das ist halt nicht schlecht

weil äh nur so kann (.) äh wird in komplett Europa werden die Fälle auch gleich behandelt ne« (Interview Baier).

Diese Befragten teilten die Überzeugung, dass die Wahrung der Rechtsgleichheit innerhalb der Europäischen Union mit besonderen Herausforderungen zu kämpfen habe, gelte es doch die Unterschiede zwischen nationalen Rechtssystemen und europäischem Recht zu überbrücken. Das Problem schlage bis auf die Praxis der Antragsbearbeitung durch, denn vor allem im entscheidenden Schritt des Antragsverfahrens – der Beweiswürdigung – gelte es, gleiche Standards einzuhalten, um Rechtsgleichheit zu gewährleisten.

»Yes, surely it is important that everybody who works with that is familiar with the international legislation. uhm. So you look at evidence in the same way, that you look at, I think what is different is perhaps not so much the legislative side of it, there we have an obligation to have the same. What perhaps is different is how different countries interpret the situation and information from other countries, and what access you have to [it] and what we think that it means« (Interview Åberg).

Entscheidend in dieser Passage ist die Unterscheidung zwischen den beiden ›Seiten‹ eines Antragsvorgangs. Bezüglich der legislativen Seite gebe es eine Verpflichtung, die gleichen rechtlichen Standards einzuhalten, das Entscheidende aber seien die Quellen und die Art der Würdigung der gesammelten Informationen. Dies könne in den jeweiligen Ländern oder Behörden abweichen. Die Forderung nach einer Harmonisierung und Standardisierung richtete sich aber auch auf die Situation innerhalb des Landes, wie eine *case officer* unterstrich, denn auch in der nationalen Behördenpraxis gebe es Abweichungen zwischen verschiedenen Behörden. Mit Verweis auf das Modul *Inclusion*, das sich mit der Genfer Flüchtlingskonvention und der Europäischen Qualifikationsrichtlinie befasst und ein einheitliches Vorgehen bei der Gewährung des Flüchtlings- und subsidiären Schutzes anstrebt, unterstrich sie die besondere Bedeutung dieses Wissens:

»I think it is great really eh (.) above all so that it becomes standardised all over Europe that really is super important (.) eh I think but also so that it becomes standardised here in in Sweden itself because it can, sometimes it can differ from one unit to another even depending on how we look at some of the things so it is a good thing that that there eh (.) is a concentration on precisely that kind of course« (Interview Andersson).

Die Befassung mit internationalem Recht (in diesem Fall mit der UN-Konvention und europäischen Richtlinien) vermittle Kenntnisse zum gemeinsamen Rechtsrahmen, der damit auch das behördliche Handeln überall in Europa anleiten sollte.

Die zweite Begründungslinie, die von den Beschäftigten bei der Beschreibung und Bewertung der EU-weiten Schulungen verwendet wurde, rückt von dem Grundgedanken der Schulungen ab, um das eigene Arbeiten in den Mittelpunkt zu rücken. Hiernach hängt die Bewertung von der Nützlichkeit des erlernten Wissens für die eigene Tätigkeit in den Asylbehörden ab. In dieser Hinsicht gingen die Beschäftigten mit den europäischen Lehrgängen genauso um wie mit allen anderen Schulungsangeboten. Stets blieb die Verwertbarkeit das leitende Motiv und Bewertungskriterium. Allerdings wichen die Schilderungen in einem Punkt hiervon ab, denn die europäischen Schulungen wurden zumeist als ein Angebot wahrgenommen, das die landespezifischen Einführungs- und Fortbildungsprogramme ergänzte und erweiterte. Damit schob sich ein Kosten-Nutzen-Kalkül bei der Beschreibung der europäischen Module in den Vordergrund, bei dem insbesondere drei Fragen ins Zentrum rückten: Was hat mir die Schulung für meine praktische Arbeit gebracht? Was ist für mich neu, geht also über mein Vorwissen hinaus? Und wie groß ist der Aufwand, den ich (parallel zu meiner Arbeit und im Nachgang auf meine bisherigen Lehrgänge) betreiben muss? Die Schilderungen thematisierten damit den behördeninternen Umgang mit dem europäischen Schulungswissen, und dieser Umgang wurde nicht nur mit Blick auf die Schulungen insgesamt als handlungsleitend beschrieben, sondern auch sehr konkret am Beispiel des Moduls ›Beweiswürdigung‹.

Die ›Ökonomie‹ hinter diesem Gedankengang zeigt sich bei einem Mitarbeiter der deutschen Behörde, der das Modul ›Beweiswürdigung‹ nach Abschluss seiner behördeninternen Grund- und Aufbauschulung belegt hatte. Er bestätigte zwar die Sinnhaftigkeit des Kurses, um aber den tatsächlichen Ertrag gleich darauf als unwesentlich zu bewerten:

> »ich find das ne ganz tolle Idee die dahintersteckt, dass alle auf das gleiche Level kommen für mich kam's zu spät sagen wir mal so ich hätt's n bisschen früher gebraucht von daher war jetzt nicht viel Neues dabei« (Interview Seidel).

In Erinnerung blieb vor allem der Anspruch – die »Idee dahinter«. In Bezug auf das handlungsrelevante Wissen nahm er aber kaum etwas mit, was über seinen bis dahin erworbenen Wissensstand hinausging. Bezeichnend ist der Umstand, dass der Mitarbeiter im weiteren Verlauf des Interviews das Modul zur ›Beweiswürdigung‹ mit einem nationalen Lehrgang zur ›Glaubhaftigkeitsprüfung‹ verglich, obschon der europäische Kurs über die reine Glaubhaftigkeitsprüfung hinausging

und eine am Gedanken der Risikobewertung angelehnte Würdigung aller vorliegenden Befunde umfasste. Die deutsche Schulung aber schien den Wissensdurst gestillt und die praktische Arbeit angeleitet und festgelegt zu haben. Der Mitarbeiter würdigte vor allem, dass der deutsche Lehrgang verwertbares Rezeptwissen für die Anhörung bereithielt. Zunächst honorierte er die besondere Expertise, die im nationalen Lehrgang dargeboten wurde, denn »es waren zwei Professoren die aus [Stadt] von der Universität die sich auf dieses Thema spezialisiert haben die auch fürs Gericht arbeiten und die Aussagen von (.) Leuten vor Gericht auswerten.« Die Schulung basierte seiner Wahrnehmung nach damit auf einem wissenschaftlichen »Kriterienkatalog«, der der Wahrheitsfindung diene: »da hat er gesagt okay wenn das und das vorkommt kann man davon ausgehen dass es wahr ist oder halt eben nicht« (Interview Seidel). Die Anleitung zur Glaubhaftigkeitsprüfung erhielt ihren besonderen praktischen Wert, weil sie dem Befragten zufolge in den Anhörungssituationen zu einem Instrument der Wahrheitsfindung werde. In diesem Lichte wurde dann auch das im Anschluss daran belegte europäische Modul zur ›Beweiswürdigung‹ beurteilt: Der praktische Mehrwert sei gering gewesen. Dies zeigte sich auch in den Ausführungen einer Mitarbeiterin der deutschen Behörde auf die Frage, was sie in diesem Kurs gelernt habe. Auch sie reduzierte den Ertrag im Wesentlichen auf die Glaubwürdigkeitsprüfung: »alle Sachen waren ja wichtig ähm (.) (wie) (.) das Wichtigste ist immer noch die Glaubhaftigkeit man muss rausbekommen erzählt der die Wahrheit oder erzählt er nicht die Wahrheit und dafür war dat war die Schulung schon super« (Interview Baier).

Die Relevanz des Moduls zur ›Beweiswürdigung‹ wurde somit aus der Perspektive der in den nationalen Schulungen vermittelten Glaubhaftigkeitsprüfung beurteilt, die zum Arbeitsalltag in den deutschen Behörden gehörte. Damit wurde das Modul zu einem Instrument der ›Wahrheitsfindung‹, obwohl dieser Aspekt im Modul selbst nicht als oberste Priorität formuliert worden war. Die Frage, ob Asylsuchende in jeder Hinsicht die ›Wahrheit‹ sagen, galt bei der Entwicklung des Moduls ausdrücklich nicht mehr als Ausschlusskriterium für die Schutzgewährung (siehe 4.2.7). Die Interviews mit dem geschulten Personal verdeutlichen somit, dass die EU-weit vermittelten Schulungsinhalte dem Risiko ausgesetzt sind, überhört oder beiseitegeschoben zu werden, sobald sie dem eingespielten Verständnis der eigenen Aufgaben nicht entsprechen oder als überflüssig wahrgenommen werden. Zu einem ›Überschreiben‹ der zunächst gelernten Inhalte scheinen sie nicht beizutragen.

In beiden Ländern wurde der Wiederholungscharakter des vermittelten Wissens genannt, aber mit unterschiedlichen Vergleichspunkten. Eine schwedische *decision maker* monierte in Bezug auf die Schulung zur ›Beweiswürdigung‹, dass sie wenig Neues gelernt habe: »It wasn't really new, to me, since I studied refugee

law at university, but at the same time it gave me a major refresher of it« (Interview Åberg). In diesem Fall ist der Bezugspunkt das universitäre Studium und nicht die behördeninterne Schulung. In Deutschland hingegen bezogen sich die Wiederholungen auf die behördliche Grund- und Ausbildungsphase: »so jetzt für meinen Schulungsbedarf äh ist viel einfach Wiederholung bei gewesen« (Interview Mayer). Nach einem solchen Verständnis war die wahrgenommene Deckungsgleichheit sehr groß, was dem Befragten zufolge aber auch die Möglichkeit eröffne, die nationalen durch die europäischen Schulungen zu ersetzen. Das europäische Programm »soll ja eigentlich auch die Grund- und Aufbauschulung ersetzen« (Interview Mayer), was ihm zufolge wegen des Anwendungsaspekts auch sinnvoll wäre, »weil da auch viele Sachen dann einfach wirklich neu dazu kommen und auch mit den ganzen Übungen und alles dass da die praktische Anwendung da ist« (Interview Mayer).

In diesen Interviews werden die wahrgenommenen Wiederholungen tendenziell zwei Wissensbereichen zugewiesen, die mit den unterschiedlichen Vergleichspunkten der Befragten in Deutschland und Schweden zu tun haben: einerseits dem grundlegenden, primär ›theoretischen‹ Wissen über die Rechtslage und Rechtsanwendung, das in Schweden Erinnerungen an das universitäre Studium weckt, andererseits dem anwendungsbezogenen Wissen über Arbeitspraktiken und Entscheidungskriterien, das mit dem Rezeptwissen der behördlichen Einführungsphase verglichen wird. Diese Unterschiede haben mit der bereits oben genannten Kennzeichnung der Schulungsinhalte entlang der Differenz von Theorie und Praxis zu tun. Damit scheinen die Beschäftigten der schwedischen und deutschen Behörden einen jeweils anderen Ausgangspunkt und Vergleichshorizont in die europäischen Schulungen mitzubringen, womit sie tendenziell unterschiedliche Redundanzen des bereits angeeigneten und des neu vermittelten Wissens wahrnehmen.

Wenden wir uns aber der Frage zu, was die Befragten aus den Modulschulungen – ungeachtet der genannten Wiederholungen – mitnahmen, so verschwimmen die Unterschiede merklich. Es wurden sehr ähnliche Aspekte genannt, bei denen die Befragten etwas gelernt und sich in Bezug auf ihre Arbeit angeeignet hatten. Im Wesentlichen wurde der Ansatz der Fallbearbeitung als neu und anregend bewertet, was sich in einer neuen Art des Denkens und der Reflexion, der Herangehensweise und Strukturierung abzeichne. Diese neue Art könne sich vor allem in Bezug auf anspruchsvolle und schwierige Fälle auszahlen.

Die Ähnlichkeit der Einschätzungen hat mit der Struktur der Module im Allgemeinen und der konkreten Schulungen zur ›Beweiswürdigung‹ im Besonderen zu tun, denn hier ging es um zweierlei: um die Vermittlung der (rechtlichen und

methodischen) Grundlagen der Beweiswürdigung und ihrer praktischen Anwendung auf zahlreiche Einzelfälle. Die Wissensvermittlung erfolgte im Wesentlichen über eine E-Learning-Plattform, die auf ein Selbststudium (Lektüre und Fragebogen zur Wissensabfrage) abzielt. Die eigentliche Schulung erfolgte dann in Präsenz durch die gemeinsame Bearbeitung von Fällen.

In Bezug auf die ›Beweiswürdigung‹ wurde vor allem darauf verwiesen, dass dieses Modul darauf abziele, das eigene Denken, die eigene Herangehensweise zu verändern. Das hat zunächst damit zu tun, dass die Modulschulung die im eigenen Land praktizierte Form der Beweiswürdigung in einen europäischen Kontext stellt. Hiermit sind nicht nur Bezüge zum europäischen Recht, sondern auch zur Auslegung in anderen Ländern gemeint. Eine schwedische *decision maker* fand diesen Aspekt besonders lehrreich: »I really liked this approach that you have to prepare a lot via the internet and answer questions, and also particularly that we get, that part where you see a little bit, from other countries too« (Interview Åberg). Dies entspricht einem Bedürfnis, das auch in der deutschen Behörde zu beobachten war, denn einem deutschen Entscheider fehlte in dieser Schulung der direkte Austausch mit Kollegen aus anderen Mitgliedsstaaten: »was mir natürlich fehlt ist ähm der Austausch mit den Kollegen aus den Mitgliedstaaten ne? Also ich glaube erst da könnte man wirklich draus lernen« (Interview Seidel).

In diesem Zusammenhang stand die Frage im Raum, was eigentlich als ›Beweis‹ – als *evidence* – zu gelten habe und wie mit dieser Frage im Asylverfahren umzugehen sei. Die Teilnehmerinnen und Teilnehmer betonten, dass das Modul einen unterschiedlichen Ansatz verfolge: Zum einen erweitere es den Bereich dessen, was als ›Evidenz‹ oder ›Fakt‹ zugelassen werde; zum anderen schlage es vor, die Beweiswürdigung zu einem eigenständigen Arbeitsschritt zu machen, um eine systematischere und unvoreingenommene Bewertung der gesammelten Evidenzen zu gewährleisten. Eine schwedische *decision maker* berichtete, dass sich ihre Abteilung auf diesen Ansatz verpflichtet hatte: »yes, in a general way we have discussed it in our unit that this is how we think we should eh this is how we should proceed when we assess evidence and this sort of thing« (Interview Håkansson). Der Kurs betraf damit die Denkweise der Beschäftigten, denn sie erinnerte sich an:

»a lecture on this how we are supposed to think eh where we get information about how to approach it, how we are to work through a case perhaps eh how to think, bring out the most important, the key point, and how have they provided proof of the most important point of the case« (Interview Håkansson).

Allerdings verwies sie auch auf die zahlreichen Fallbeispiele, die sie anhand von Mind-Maps bearbeiten mussten: »and that was of course exactly what we you might say we were practising in think- a manner of thinking that we did again and again which I thought was good« (Interview Håkansson).

Die Aneignung dieser neuen Denkweise war nur eine partielle und schien im Wesentlichen auch eher die kognitive als die praktische Verinnerlichung zu betreffen. Aus der Passage oben ist schon eine gewisse Distanzierung zur vermittelten Denkweise herauszuhören, denn dem vorgeschlagenen Arbeitsprozess wurde ein ›vielleicht‹ hinzugefügt. Für die Befragte war die konkrete Umsetzung folglich nur eine Option. Dies deckt sich mit anderen Interviews, in denen vor allem die konkrete Methodik des *Evidence Assessments* mittels Mind-Maps als gute Idee beschrieben wurde, die aber im Arbeitsalltag unpraktikabel sei:

»halt die äh ne schnellere Entscheidungshilfe zu haben wenn man den Bescheid schreibt das hatt ich mir halt auch auf meine Agenda aber ja der Schrank ist voll dann ist jetzt nicht so nicht so wichtig eigentlich dass man das macht das kann man machen wenn man wirklich Zeit hat aber befürchte dass es in den nächsten Jahren nichts wird« (Interview Baier).

Auch in den schwedischen Interviews tauchten solche skeptischen Relativierungen auf. Sie verdeutlichen, dass die Beschäftigten bereits Arbeitsroutinen erlernt und eingeübt hatten, die sich im Arbeitsalltag als praktikabel und zeiteffizient bewährten. Problematisch bei der Aneignung der ›europäischen Methode‹ ist die Tatsache, dass sie als ein eigener und zusätzlicher Arbeitsschritt wahrgenommen wird. In der behördlichen Praxis werden die Sammlung und Bewertung von ›Fakten‹ und ›Beweisen‹ als Teilaspekte der einzelnen Verfahrensschritte und damit als mitlaufende Aufgaben betrachtet. Was als Beweis in die Entscheidungsfindung einfließt und was nicht, schält sich im Verfahrensverlauf heraus und ist eng verbunden mit dem generellen Bild, das sich die Behördenmitglieder von den Antragstellenden und ihrer Glaubwürdigkeit machen. In Schweden wird diese Art der Beweissammlung und -würdigung zwar stärker arbeitsteilig aufgegliedert, denn *case officer* sind mit der Sammlung von Informationen und der Anlage der Fallakte beschäftigt, während die *decision maker* für die eigentliche Entscheidung zuständig sind. Allerdings können auch hier Routinen und eingespielte Vorgehensweisen vorliegen.

Die europäische Art des Denkens und des Herangehens kann die etablierten Arbeitsroutinen nicht immer ersetzen, bietet sich aber als Reflexionswissen an. In dieser Hinsicht werden drei Bereiche ausgemacht, in denen dieses Wissen ›verwertbar‹ ist. Erstens ist es für das Behördenpersonal wichtig zu betonen, dass die eigene Arbeit auch in diesem entscheidenden Bereich nicht von denen anderer

Behörden in Europa abweichen sollte. Wie die Schilderungen weiter oben bereits verdeutlicht haben, machen sich die Befragten diese Forderung selbst zu eigen und sie wären grundsätzlich bereit, ihre Praxis entsprechend auszurichten. Allerdings bleibt diese Reflexion spekulativ und für den Arbeitsalltag unwirksam, wenn der kollegiale Austausch über Landesgrenzen hinweg nicht stärker zum Bestandteil des eigenen Arbeitshandelns wird.

Zweitens scheint der europäische Ansatz der Beweiswürdigung im Dauerbetrieb zwar keinen Platz zu haben, aber in komplizierten Fällen hat er durchaus seine Berechtigung, wie eine schwedische *decision maker* beschrieb:

»usually it is a good way of eh thinking eh mm but it depends a little eh because this picture is at its most useful when you have cases that are a bit complicated otherwise you might be able to work it out anyway« (Interview Håkansson).

Die Komplexität hat mit der Beweislage zu tun, denn die kann entweder spärlich oder überbordend sein. In diesen Fällen müssen diejenigen, die über Asylanträge zu entscheiden haben, wissen, nach welchen Informationen sie in den Akten und während der Anhörung suchen müssen und welche Informationen sie als Beweise geltend machen. Bezeichnenderweise scheint die Verwertbarkeit bei deutschen Beschäftigten mehr im Bereich der Sammlung von ›Beweisen‹ zu liegen, da die Akte ja vollständig in ihren Händen liegt. Eine deutsche Mitarbeiterin nahm zum Beispiel die Kriterienkataloge als nützlich wahr, da sie dabei helfen, die Frage zu beantworten, welche Beweise für die Klärung des Flüchtlingsstatus benötigt werden:

»Beweiswürdigung war ja das Oberthema dieser Schulung (.) und für mich war eigentlich ganz gut ich hab äh man kennt ja diesen Satz wer is Flüchtling man kennt diese (.) diese fünf Punkte die erfüllt sein müssen aber ich hatte die noch nie […] bevor ich diese Schulung gemacht hab hatt ich das noch nicht so verinnerlicht (.) wie ich das am besten abprüfe und wie was zusammenhängt und auf was ich dann Wert legen muss in der Anhörung also da hat mir der Workshop schon geholfen das war anschließend (.) einfacher für mich« (Interview Kriegel).

In der schwedischen Migrationsbehörde hingegen ist das Thema der Beweiswürdigung für die *decision maker* relevanter, weshalb sie die Verwertbarkeit des Wissens eher in diesem Bereich sehen. Bevor eine Entscheidung getroffen werden kann, komme es darauf an, zum Kern des Falles und damit zu den entscheidenden Evidenzen zu gelangen: »then give some thought to what is the core what is it they

are having to prove and what is the evidence they have for each part of it« (Interview Håkansson). Diesem Ziel sei das im Modul vermittelte Wissen verpflichtet, denn es zeige auf, wie bei der Beweiswürdigung organisierter und strukturierter vorgegangen werden könne: »before it was perhaps more just I don't know, like a (.) yes, just an assessment with sort of everything together before and then you got it all a bit more organised and structured« (Interview Åberg).

Drittens vermittelt das Modul Reflexionswissen, unter anderem deshalb, weil es die eingespielten Arbeitsroutinen in der Behörde zu hinterfragen erlaubt. Besonders unter den deutschen Befragten tauchte dieser Verweis auf, denn unter ihnen formierte sich Kritik an den gängigen Arbeitsroutinen. Kriegel beispielsweise machte die Erfahrung, dass viele ihrer (älteren) Kolleginnen und Kollegen feste Routinen und gewisse Vorurteile entwickelt hätten. Auch sie selbst laufe Gefahr, irgendwann ähnliche Routinen und Vorurteile zu entwickeln und ihre anfänglich offenere Haltung zu verlieren: »man hofft auch man erhält sich das (für) sein Leben lang hier auf der Arbeit« (Interview Kriegel). Das Modul ›Beweiswürdigung‹ berge in dieser Hinsicht Chancen, denn es ermuntere zu einem sorgfältigeren Ansatz gegenüber den Antragstellenden, insofern es dazu auffordere, die Beweislage wiederholt und mit ein wenig mehr Abstand und damit auch unvoreingenommener zu betrachten:

»und dann gucken wir vielleicht auch einfach später noch mal drüber dann lässt man das mal einen Augenblick liegen und guckt sich das dann später noch mal an manchmal hat man dann noch einfach einen eigenen oder ein (anderes) Auge für dass man son (.) äh ich so die Gefühle kann man jetzt nicht völlig außen vor lassen mal ist man den Antragstellern gegenüber eher positiv mal eher negativ eingestellt und man merkt das manchmal auch selber dass man sagt nee komm ich leg die Akte jetzt einfach erst mal zur Seite (.) und wenn dann wirklich einfach wieder ne gewisse Neutralität da ist wenn man sagt ich hab den Antragsteller nicht mehr unmittelbar vor Augen sondern ich hab jetzt nur noch den reinen Sachverhalt aufm Papier dann gehen wir manchmal mit den Sachen auch anders um« (Interview Mayer).

Der Besuch der Schulung hatte demzufolge auch Bewusstsein dafür geweckt, dass die Anhörung als wichtiges Instrument der Ermittlung von beweisrelevanten Informationen eines neuen Ansatzes bedarf, der ergebnisoffener ist als die eingeübten Formen einer Beweisaufnahme. Hier steht das Modul für ein ›neues Asylsystem‹, das auch in Abgrenzung zum bisherigen Vorgehen innerhalb des Amtes wahrgenommen wurde:

»sobald man so an die älteren Entscheider geraten ist die mit dieser mit dem neuen Asylsystem eigentlich nicht so ganz zurechtkommen find ich schade (.) weil die neue Art find ich persönlich eigentlich besser ich find's auch den Asylbewerbern gegenüber einfach ja fairer und äh da im Grunde sich so hinzustellen und sagen wir machen eigentlich so mehr die Vernehmungstaktik weiter ist denk ich mal nicht mehr angemessen« (Interview Mayer).

Die bisherige Praxis der Asylbehörde wird in dieser Passage am Beispiel von älteren Kolleginnen und Kollegen geschildert und gilt als Bezugspunkt, dem gegenüber der Befragte sich klar abgrenzt. Wichtig sei stattdessen, »dem Antragsteller ne faire Chance« zu geben, denn »der soll sich einfach erst mal hinsetzen der soll erzählen was er zu sagen hat und man hört einfach zu« (Interview Mayer). Für das praktische Vorgehen folge daraus, offene Fragen zu stellen und die Antragstellenden ihre Fluchtgeschichte erzählen zu lassen. Diese Methode wird im Rahmen des europäischen Schulungsprogramms nicht nur in separaten Modulen (*Interview Techniques* und *Interviewing Children*) vermittelt und eingeübt (Interviews Håkansson; Nyström). Folgen wir den Aussagen weiterer Interviews (Interviews Mayer; Baier), so ist sie auch relevant für die Art und Weise, wie die Beschäftigten Informationen und Fakten für eine dem Fall angemessene Beweiswürdigung sammeln.

4.4.3 Kognitive Europäisierung auf dem *street level*: Grenzen und Pfade des Lernens

Die Teilnahme an den europäischen Schulungen blieb bei den betreffenden Personen nicht folgenlos, obschon eine selektive Aneignung der Schulungsinhalte zu beobachten war. Die vermittelten Wissensbestände und Handlungsempfehlungen wurden – zumindest teilweise – als Ergänzung oder Korrektiv aufgegriffen. Damit stellt sich die Frage nach den Faktoren, die für diese selektive Aneignung verantwortlich waren, um herauszuarbeiten, auf welchem Wege die Wissensbestände und Handlungspraktiken des Behördenpersonals ›europäisiert‹ werden. Die Interviews vermitteln auch in dieser Hinsicht ein differenziertes Bild, denn die Befragten kamen explizit oder implizit auf verschiedene Punkte zu sprechen, die ihre Wissensaneignung beeinflusst haben.

Zu den hinderlichen Faktoren, die eine Aneignung des neuen, europäischen Wissens beeinträchtigen, zählten dem Bekunden der Befragten nach vor allem die in den Behörden etablierten Organisationsstrukturen und die prägende Kraft älterer Kolleginnen und Kollegen (die *old school*). Wenden wir uns den Organisationsstrukturen und Arbeitsprozessen zu, so ist zu konstatieren, dass die Behörden recht widersprüchliche Botschaften an ihr Personal aussandten: Einerseits wurden

die Beschäftigten zur Wahrnehmung von Fortbildungen motiviert oder angehalten, andererseits aber ließ der Arbeitsalltag wenig Freiräume zu. Tatsächlich ist Zeit ein wichtiges Problem. Weiter oben wurde bereits festgestellt, dass Schulungen entweder zu früh platziert sein können, weshalb die Teilnehmenden (noch nicht) viel mit den Inhalten anzufangen vermögen; oder sie finden zu spät statt, weshalb die Inhalte als redundant wahrgenommen werden.

Wichtiger noch als der richtige Zeitpunkt ist die richtige Menge an verfügbarer Zeit, denn selten schienen die Befragten die Zeit zu haben, sich auf die Lehrgänge einzulassen oder das erlernte Wissen in der Praxis anzuwenden. Der Zeitmangel hatte den Schilderungen zufolge im Wesentlichen mit dem Arbeitsaufkommen zu tun, das letztlich immer prioritär zu behandeln war. In den deutschen Interviews wurde dieses Zeitproblem weniger mit den Schulungsbesuchen selbst in Verbindung gebracht, tauchte aber auf, wenn es um die Umsetzung der erlernten, teilweise aufwendigen Arbeitstechniken ging. Damit gab es eine ›richtige Zeit‹ für die Schulung, obschon alle Lehrgänge tendenziell mit dem Arbeitsaufkommen kollidieren konnten. In den schwedischen Behörden wurde dieses Zeitproblem noch deutlich häufiger als Dauerproblem thematisiert. So verwiesen die Beschäftigten darauf, dass die Grund- und Fortbildungen im laufenden Betrieb belegt werden mussten. Falls Schulungen besucht wurden, führte der Druck der liegenbleibenden Arbeit dazu, dass die Lerneinheiten der Lehrgänge nicht so gewissenhaft erfüllt werden konnten. Oder das Lernen rutschte in die Freizeit, wie ein *case officer* berichtete:

»we actually haven't had the time to get that deeply into it and then there are of course deadlines as well for this interactive part in particular (.) eh you do have to carry out some exercises eh (.) that you are supposed to have handed in yes (.) but now we have been given the green light from the boss to sit at home and work on it eh if there isn't enough time« (Interview Andersson).

Unter diesem Arbeitsdruck fiel das Lernen etwas oberflächlicher aus, als es seitens der Kursleitung bei den Übungen erwünscht gewesen wäre:

»all this does after all lead to a bit of reflection (.) but perhaps not as much as you might have needed, not as much as when you eh were a student eh at university at any rate, when you sort of only hmm you know there you had plenty of time or ah eh usually anyway eh but now everything is terribly time- eh dependent« (Interview Andersson).

Auch bei der Anwendung des Erlernten in der täglichen Praxis wurde auf die mangelnde Zeit verwiesen. Obschon der Verweis auf die Zeit eine bequeme Begründung ist, sich nicht mit den Inhalten beschäftigen zu wollen, sind die daran gebundenen Ausführungen geeignet, die Zwänge zu identifizieren, die eine Anwendung neuen Wissens erschweren. Hierzu zählt unter anderem der hohe Produktivitätsdruck. Ein deutscher Sachbearbeiter erläuterte mit Blick auf die Realität der Anhörungs- und Entscheidungspraxis – in der ihm ein Tag in der Woche zur Verfügung stand, um nicht nur die eigenen, sondern auch ›fremd angehörte‹ Fälle zu entscheiden – dass es sehr schwer sei, die im Lehrgang ›Beweiswürdigung‹ erlernten Strategien und Techniken anzuwenden. Er führte aus, dass

»einfach die Zeit fehlt (.) also ich kann (.) wir können einfach mal bei mir [unverständlich] reingucken was da noch an Bescheiden drinne ist und das is wir ham hier momentan ne Aufteilung dass wir drei Personen haben die nur anhören (.) das sind ebend Unterstützungskräfte von der Bundespolizei das is ein ehemaliger Entscheider der ebend hier auf Honorarbasis über seine Rente hinaus hier weiter arbeitet und die machen ausschließlich Anhörungen von morgens bis abends« (Interview Mayer).

Neue Ideen und neue Arbeitstechniken haben in Zeiten eines hohen Arbeitsaufkommens den Nachteil, dass sie im Tagesgeschäft eingespielte Praktiken zunächst aussetzen oder verlangsamen und damit auch die Arbeitserledigung beeinflussen. An dieser Stelle zeigen sich vergleichbare Befunde in beiden Behörden. Eine schwedische *decision maker* räumte ein, dass es sich bei komplizierten Fällen zwar auszahle, die neuen Arbeitstechniken anzuwenden, da hier ohnehin ein genaueres Nachdenken – und damit ein Durchbrechen des schnellen Arbeitens – vonnöten sei. Aber: »if you are under stress you think that it would be quicker to skip this« (Interview Håkansson).

Gegen eingespielte Arbeitsroutinen und das darin verankerte Rezeptwissen kamen neue Schulungsinhalte nicht immer an, vor allem, wenn ein hohes Arbeitsaufkommen und ein hoher Produktivitätsdruck bestanden. Unsere Ergebnisse sprechen aber auch dafür, dass das Alter der Beschäftigten eine Rolle spielte, womit wir bei einem weiteren Faktor angelangt sind, der in den Interviews als ein hinderlicher Aspekt des Lernens genannt wurde. Bei älteren Kolleginnen und Kollegen war dieses Problem zu beobachten, denn je stärker sich Arbeitsroutinen eingeprägt hatten, umso geringer schien auch die Bereitschaft zur Veränderung zu sein. Ein schwedischer *decision maker* beispielsweise typisierte sich selbst als *old school*, womit er zunächst nur meinte, dass er zu einer Zeit ohne formale Schulungen angefangen hatte:

»No, it didn't happen, no. But of course, a lot of it is learning by doing. For us who have worked for a while, we of the old school, we just work away. You learn, while the, those who are a bit more recent perhaps it is easier to fit them into the new system of training, mm« (Interview Löfgren).

Schulungen zu *Lean Management* und *Shorter Wait*, die seine Abteilung durchlaufen habe, brachten ihm zufolge kaum etwas Brauchbares, und hier verwies er auf eine kollektive Wahrnehmung, die er mit seinen älteren Kollegen und Kolleginnen teile. Neue Anregungen und Handlungsempfehlungen aus den Schulungen gingen in der Praxis notwendigerweise unter: »But you lose that to some extent, when you only look at the target, and that is production« (Interview Löfgren).

Die Relevanz des Dienstalters der Beschäftigten war auch in der deutschen Asylbehörde zu beobachten. Einem deutschen Befragten zufolge sei es für die Neuen recht einfach, die Schulungsinhalte im Arbeitsalltag anzuwenden, aber dies gelte nicht für die Älteren:

»es ist natürlich ich denk mal es ist anders wenn man zehn oder zwanzig Jahre schon dabei ist schon voll im Geschäft drinne steht irgendwo seine ganze Art schon entwickelt hat und äh dann die Schulung hat ich denk mal da geht man auch völlig anders ran« (Interview Mayer).

Das »neue Asylsystem«, für das die europäischen Schulungen im Umgang mit Asylantragstellenden stünden, finde er persönlich zwar überzeugender und fairer, aber bei den Älteren seien alle Versuche einer Änderung völlig sinnlos: »weil diejenigen, die diesen harten Kurs sag ich jetzt mal fahren die kriegt man auch davon nicht abgebracht« (Interview Mayer).

Der Verweis auf das Dienstalter wendet den Blick bereits auf die förderlichen Faktoren, die bei der Wissensaneignung und -anwendung eine Rolle spielen. Eine größere Bereitschaft der Jüngeren zur Aneignung der Schulungsinhalte hat unserem Verständnis nach weniger mit dem Lebensalter zu tun, sondern mit dem beruflichen Werdegang innerhalb der Behörde: Sie ist während der Anfangsjahre trotz der genannten Selektivität der Aneignung ausgeprägter, aber auch im Zusammenhang mit Aufgabenveränderungen und Beförderungen zu beobachten. Diese günstigen Gelegenheiten haben mit der genannten Verwertungslogik zu tun, denn neue arbeitspraktische Probleme erhöhen das Interesse an neuem Wissen. Darüber hinaus war der Gedanke einer Qualifizierung für anspruchsvollere Aufgaben und höhere Positionen für die Befragten nicht unerheblich, womit sie bestätigten, dass Fortbildungen einen wichtigen Aspekt der behördlichen Personalentwicklung darstellen. Allerdings traf dies auf die europäischen Schulungen nicht

systematisch zu, da mehrere Befragte berichteten, dass es von Vorgesetzten, der Arbeitsbelastung, dem Schulungsbedarf und der Verfügbarkeit von Plätzen abhing, ob sie an einer solchen Schulung teilnehmen konnten. Und nicht unwesentlich war der bereits genannte Umstand, dass die Behörden widersprüchliche Botschaften aussandten, insofern der Wille zur Fortbildung des Personals mit der dominanten Produktivitätsorientierung kollidierte.

Trotz der genannten Einschränkungen ist deutlich zu erkennen, dass die Modulschulungen verschiedene Funktionen übernehmen, die allesamt mit der Personalentwicklung verbunden sind: die Qualitätsverbesserung, die Spezialisierung und die Beförderung. Und diese Funktionen verleihen den entsprechenden Wissensbeständen eine besondere Relevanz für das Behördenpersonal. Erstens ist der Gedanke der kontinuierlichen Qualitätskontrolle in der schwedischen Migrationsbehörde fest etabliert und an das allgemeine Schulungsprogramm rückgebunden. Auch in Bezug auf die Modulschulungen attestierte eine schwedische *decision maker*, dass die Bereitschaft zur Teilnahme sehr hoch sei: »[they] are regarded by everybody as an opportunity to (.) develop your work so I believe that everybody nevertheless has a fairly positive attitude« (Interview Håkansson). Sie schränkte zwar die Zustimmung ein, da die Teilnahme »would clash in some way with other work«. Aber der Zeitmangel schien letztlich kein wirklicher Hinderungsgrund zu sein:

»I don't believe that is the problem, everyone probably wants to do the course who gets the offer to do it and then of course you have to complete certain exercises in the online part or yes in all of it really so as to get the credit later, or, that is that you, otherwise you won't get your course certificate, you must have fulfilled all the requirements« (Interview Håkansson).

Der Wille zur Qualitätsverbesserung der Arbeit wird im *Migrationsverket* durch ein Anreizsystem gefördert, das auf die Teilnahme an den europäischen Modulschulungen – wie auch an anderen, nationalen Lehrgängen – setzt und die fortwährende Belegung weiterer Kurse durch ein System von Kurszertifikaten und *credits* unterstützt. Der Gedanke der Qualitätsverbesserung ist zwar nicht zwangsläufig an Beförderungen rückgebunden, wie ein *case officer* in seinem Falle beschrieb. Seine Vorgesetzten hatten ihn und eine Kollegin aufgefordert, die Modulschulung zum *Evidence Assessment* zu belegen, obschon sich diese sonst nur an *decision maker* richtete. Die Teilnahme sei alleine zur Qualitätsverbesserung veranlasst worden, was ohne die Perspektive auf eine Beförderung oder Aufgabenveränderung den Anklang einer disziplinarischen Maßnahme erhielt:

»I had been in the job a bit longer, I think. And I suppose our boss wanted to make sure that I and some other case worker got a competence enhancing training package, one might say. So I don't know, we haven't had any more discussions about what the idea behind it is, but, well, to raise the competence level among case officers to make it higher« (Interview Nyström).

Darüber hinaus ist die Fortbildung aber an das Beförderungssystem innerhalb der Behörde geknüpft, denn beim Aufstieg eines *case officer* zu einem *decision maker* wird eine gewisse Anzahl an Fortbildungen erwartet, die für die Entscheidungsfindung zentral sind. Unter diesen Fortbildungen galt das Modul zum *Evidence Assessment* für einen anstehenden *decision maker* als gesetzt (Interview Löfgren).

Die Praxis der behördeninternen Personalentwicklung schafft in Schweden damit eine insgesamt eher offene Einstellung gegenüber den europäischen Schulungen. Dies formulierte ein *case officer* als ein vorherrschendes Verständnis des Personals der schwedischen Migrationsbehörde insgesamt:

»I think there is a – what do you call it – assumption that everybody wants to do them. And that it is part of your training and further education here and that it is a good and very positive thing to do them« (Interview Forsberg).

Für die deutsche Belegschaft gilt diese Feststellung nicht in gleichem Umfang, denn vergleichbare Beförderungsmöglichkeiten gab es im Bereich der Antragsbearbeitung zum Zeitpunkt unserer Datenerhebung nicht. Wer innerhalb des BAMF für die Bearbeitung und Überprüfung der Anträge zuständig war, übernahm zumindest dem Anspruch nach meist Anhörungen und Entscheidungen. Zwar wurde zur Durchführung von Anhörungen teilweise unterstützendes Personal (aus anderen Abteilungen oder auch von außen) eingesetzt, sodass Entscheider:innen auch Fälle beurteilen mussten, zu denen sie selbst keine Anhörungen durchgeführt hatten. Innerhalb der ›Entscheiderschaft‹ selbst gab es aber noch keine explizite Differenzierung in Anhörer:innen, Entscheider:innen sowie ›Voll-Entscheider:innen‹, wie sie insbesondere nach 2015 immer häufiger vorgenommen wurde.[36] Entsprechende Anreize bestanden vielmehr, wenn sich jemand für eine Lehrtätigkeit

36 Dies betraf insbesondere die ab 2015 im Rahmen eines integrierten Flüchtlingsmanagements eingeführten Entscheidungszentren, in denen sogenannte ›Sonderentscheider‹ entscheidungsreife Fälle nach Aktenanlage entschieden (Deutscher Bundestag 2016a: Drucksache 18/7625: 74). Als Maßnahme zur Verfahrensbeschleunigung wurde aber auch in den Außenstellen vermehrt von dem Grundsatz der Einheit von Anhörer:in und Entscheider:in abgewichen (Deutscher Bundestag 2016b: Drucksache 18/9415: 67).

im europäischen Schulungsprogramm oder eine andere internationale bzw. europäische Ausrichtung der eigenen Tätigkeit interessierte. Entsprechendes gilt bei der Übernahme bestimmter Sonderbereiche (bspw. als Sonderbeauftragte für die Befragung von Minderjährigen, von Folteropfern oder für geschlechtsspezifische Verfolgung), für die ebenfalls die Belegung von europäischen Schulungen anberaumt wurde. Eine deutsche Sachbearbeiterin hatte u. a. über die Schulungen neue Arbeitsbereiche kennengelernt, die sie sich für ihren beruflichen Werdegang offenhielt:

»vielleicht hab ich ja mal irgendwann das Glück in diesen EASO-System irgendwie ma zu arbeiten oder […] es gibt (hier) Liaison-Personal es gibt Verbindungspersonal und (.) äh man kann hier und dort mal arbeiten und man kann halt auch in die Forschung gehen und was man alles machen kann hier ne« (Interview Kriegel).

Die Behörden tragen folglich zur Bereitschaft bei, an europäischen Schulungen mitzuwirken, trotz all der widersprüchlichen Signale, die sie in dieser Angelegenheit aussenden. Vor allem aber scheint die Vermittlung der Module an die Beförderungspraxis zurückgebunden zu werden, was zur Aneignung spezifischer Wissensbestände beiträgt, die durch behördeninterne Logiken und Interessen hervorgerufen bzw. bestärkt wird. Zudem hat die Bereitschaft zur Aneignung der EU-weit vermittelten Lerninhalte auch damit zu tun, wie die Beschäftigten das für sie immer wieder zu lösende Handlungsproblem einschätzen, d. h. die Beurteilung eines Asylgesuchs und die unter Umständen folgenschwere Entscheidung über seine Annahme oder Ablehnung. Während die Praxis der Antragsbearbeitung teilweise auf eingespielten Praktiken beruhte, die sich gegenüber Veränderungen durch nachträgliche Schulungen als resistent erwiesen, da kein Bedarf bestand, sie zu hinterfragen, und eine Nützlichkeit des vermittelten Wissens nicht erkennbar war, zeigte sich ein Bedarf insbesondere dann, wenn es um als kompliziert wahrgenommene Fälle ging. Die mit höheren Anforderungen verbundenen Aufgaben der Antragsbearbeitung erforderten einen analytischeren und reflexiveren Ansatz, der den europäischen Schulungsmodulen zugesprochen wurde. Behördeninterne Hierarchien zwischen Beschäftigten und Aufgabenbereichen schienen folglich mit kognitiven Hierarchien zwischen verschiedenen Wissensbeständen und Anwendungslogiken übereinzustimmen.

Die behördeninterne Praxis der Personalentwicklung ist aber nicht der einzige Faktor, der die Aneignung der ›europäischen‹ Wissensbestände begünstigt. Unterhalb der formalen Organisation mit ihren Anreizsystemen für die Einzelnen ist auch das Personal als kollektiver Akteur dafür verantwortlich, ob und wie gelernt wird. Damit stellt sich die Frage, wie die Asylbehörden in Deutschland und

Schweden kollektives Lernen organisieren und damit die Übernahme neuer Wissensbestände befördern oder behindern. Antworten auf diese Fragen liefern vor allem die schwedischen Interviews, denn ihnen zufolge spielt der kollegiale Austausch eine wichtige Rolle und begünstigt damit auch die Aneignung von (neuen europäischen) Wissensbeständen. Hier sind vor allem zwei förderliche Bedingungen zu erkennen.

Zum einen betrifft dies die Frage, ob es in der Behörde Foren des kollegialen Austausches gibt. Die europäischen Schulungen bieten ganz ohne Zweifel solche Foren an, aber nur, sofern sie Formen des kollektiven Lernens begünstigen. Tatsächlich ist das Erlernen neuen Wissens – folgen wir einem schwedischen *case officer* (Interview Nyström) und einem *decision maker* (Interview Viklund) – nicht das Ergebnis einer individuellen Verinnerlichung von Schulungsinhalten und damit die Leistung der Trainerin oder des Trainers. Vielmehr sind es die Diskussionen zwischen den Kolleginnen und Kollegen, die ein solches Lernen möglich machen. Einem dieser Interviews ist zu entnehmen, dass das Lernen letztlich am Rande oder außerhalb der eigentlichen Schulung stattfand. Gerade die spezifische Konstellation der beteiligten Kollegen und Kolleginnen schien für die ›hitzigen‹ und ›höchst interessanten‹ Diskussionen verantwortlich zu sein.

»There were many discussions, I mean heated discussions and the most interesting thing, although it isn't perhaps part of the course itself (.) but the constellation of the participants (.) from (.) all areas of activity so to speak« (Interview Viklund).

Zum anderen führt der kollegiale Austausch aber nur deshalb zur Aneignung neuer Wissensbestände, weil sich Kolleginnen und Kollegen aktiv als Promotoren für diese Wissensbestände engagieren. Ein schwedischer *case officer* verwies in diesem Zusammenhang darauf, dass er vor allem deshalb etwas aus der Modulschulung mitgenommen habe, weil *decision makers* teilgenommen hatten, die eine Menge Erfahrungen mitbrachten und die Diskussionen entsprechend befruchteten (Interview Nyström).

Die schwedische Migrationsbehörde organisiert kollektives Lernen mittels des kollegialen Austauschs in mehrfacher Hinsicht. So gründet die Antragsbearbeitung auf einer engen Kooperation zwischen den *case officers* und den *decision makers*, die regelmäßige Gespräche auch mit Vorgesetzten und behördeninternen Expertinnen und Experten umfasst. Außerdem gibt es in den Abteilungen die Praxis selbstorganisierter Weiterbildungen (Thementage, Informationsmaterialien), in denen der praktische Lernertrag von Schulungen weitergereicht wird und die Teilnehmenden selbst zu Schulenden werden. In Bezug auf die Modulschulung zu *Evidence Assessment* etwa führte eine schwedische *decision maker* aus, dass die

Kursteilnehmenden die wesentlichen Inhalte zu einem kleinen Kurs zusammengestellt hatten, den sie der Abteilung an einem Thementag vorstellten: »and then we have discussed perhaps just yes how to assess refugee status or how to assess evidence in different cases and that sort of thing« (Interview Håkansson). Für sie stand außer Zweifel, dass sie aus den Schulungen persönlich etwas mitnahmen, das sie praktisch anwenden konnten, weil das Lernen weit über die Schulungen hinausging und in den Arbeitsalltag hineinreichte: »we all all have to some extent shared in those things even if you haven't done the courses, eh in that way it gets integrated into everybody's work« (Interview Håkansson).

In den deutschen Behörden bestehen Formen des kollegialen Austauschs ebenfalls, und auch die deutschen Befragten schätzen die Gelegenheit zur Diskussion mit Kolleginnen und Kollegen aus unterschiedlichen Außenstellen, sei es im Kontext der Schulungen oder bei den jährlich stattfindenden Entscheidertagungen. Was den Arbeitsalltag betrifft, so verweisen unsere Befunde aber eher auf die gegenseitige Beratung bei der Bearbeitung der Anträge. Eine Mitarbeiterin berichtete, dass es zwar regelmäßige Entscheiderbesprechungen gebe: »da wird meistens nich über Fälle gesprochen (da werden) so verwaltungstechnische organisatorische Sachen geklärt« (Interview Baier). Der inhaltliche Austausch finde eher informell statt: »ja man man spricht mit den Kollegen auch über Fälle (.) das is auch nich schlecht und sagt dann ja mh (.) wie würdest du das entscheiden wenn man den Fall kurz schildert.« Eigene Besprechungstermine gebe es dafür nicht, aber Kaffeepausen seien wichtige Gelegenheiten für einen solchen Austausch, ansonsten sitze man nur »in diesem stillen Kämmerlein hier« (Interview Baier). In dieser Hinsicht ist der Austausch niederschwelliger, informeller und erfolgt zuweilen auch unbemerkt. Es werden nicht nur bestehende Anlässe genutzt; vielmehr suchten die Betreffenden darüber hinaus zunächst den Kontakt zu den unmittelbaren Kolleginnen und Kollegen, bevor sie Vorgesetzte kontaktierten. So jedenfalls beschrieb es ein Entscheider:

> »aber man geht natürlich lieber erst mal zu den Kollegen die hier um die Ecke sitzen als erst mal anrufen also aber wie gesagt ich geh erst mal hier hin wenn ich merk okay da komm ich nicht weiter dann frag ich halt nach (.) also das funktioniert und Herr [Name des Referatsleiters] ist auch immer da er ist ja auch n erfahrener Entscheider« (Interview Seidel).

Diese Praxis ist bezeichnend für die Antragsbearbeitung in den deutschen Asylbehörden, denn Letztere erfolge vorwiegend im »stillen Kämmerlein«, wie die Mitarbeiterin Baier es beschrieb. Eine weitere Entscheiderin beklagte dies ebenfalls

und würde Gemeinschaftsbüros begrüßen, denn »das ist wichtig halt mit den Leuten hier in Kontakt zu bleiben und nicht für sich so isoliert zu sitzen und was eben schwierig ist dadurch dass man isoliert sitzt« (Interview Kriegel).

Die organisationalen Bedingungen innerhalb der deutschen Asylbehörde begünstigen also eine kollektive Wissensaneignung und -weiterverbreitung neuer ›europäischer‹ Wissensbestände weniger als die in der schwedischen Migrationsbehörde. Die Antragsbearbeitung geschieht im Vergleich auf individuellere und isoliertere Weise, der kollegiale Austausch erstreckt sich auf gegenseitige Hilfestellungen, bei denen sich die Beschäftigten ihre eingespielten Handlungsroutinen und Rezeptlösungen mit Blick auf konkrete Fälle mitteilen. Vor allem richtet sich der Blick auf die erfahreneren Kolleginnen und Kollegen sowie Vorgesetzte, da diese über mehr Praxiswissen verfügen. Diese Orientierungsmuster des kollegialen Austauschs begünstigen die Tradierung eingespielten Wissens. Sie können zugleich diejenigen abschrecken, ihr Wissen zu teilen, die durch die Schulungen neue Anregungen und Ideen mitnahmen. Wie wir oben gezeigt haben, eignen sich einzelne Neueinsteigerinnen und -einsteiger die ›europäischen‹ Wissensbestände durchaus an. Es hängt aber von den Arbeitsbedingungen und vom kollegialen Umfeld vor Ort ab, inwiefern diese dort auch als ›legitim‹ anerkannt, zum Thema von Reflexion und Austausch werden und in die außenstellenspezifischen Routinen Eingang finden.

4.5 ZWISCHENFAZIT: WEGE UND GRENZEN EINER KOGNITIVEN EUROPÄISIERUNG

Das Schulungsprogramm des EASO stand in diesem Kapitel im Mittelpunkt der Aufmerksamkeit, weil es innerhalb des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems als Instrument einer Europäisierung und Abstimmung der Asylvergabe in der EU entwickelt und umgesetzt wurde. Anhand einer Fallstudie haben wir am Beispiel eines ausgewählten Moduls (›Beweiswürdigung‹) die Entwicklung seiner Lerninhalte, ihren Transfer in die mitgliedsstaatlichen Behörden bis hin zur selektiven Aneignung und partiellen Umsetzung durch das Behördenpersonal analysiert. Dabei interessierten uns auch Modifikationen der Wissensbestände und ihre jeweilige Bedeutung für die an der Entwicklung und Umsetzung beteiligten Akteure.

Die Module des europäischen Schulungsprogramms wurden in transnationalen Arbeitsgruppen mit wechselnder Besetzung erstellt, wobei die Expertise von Abgesandten mitgliedsstaatlicher Asylbehörden sowie von Einzelpersonen mit Expertenstatus zum Einsatz kam. Darüber hinaus waren der UNCHR und NGOs

von Einfluss, indem sie prozessbegleitend die Vorlagen für Lernmodule kommentierten. Die Zusammensetzung der Arbeitsgruppen und die internen Kooperationsbeziehungen dienten dem erklärten Ziel, die behördlichen Praktiken mit Blick auf neue Rechtsinstrumente weiterzuentwickeln und stärker auf das internationale und europäische Recht zu beziehen.

Die transnationale Verwaltungskooperation war insgesamt lose und flexibel organisiert. Dennoch war eine ungleiche Beteiligung von Abgesandten der Mitgliedsstaaten offensichtlich. Die Asylbehörden Deutschlands und Schwedens waren wiederholt beteiligt. Zwar traten deren Abgesandte nicht als diejenigen in Erscheinung, die nationale Interessen oder die jeweilige Behörde zu vertreten hatten. Aber ihr Wissens- und Erfahrungsstand, der durch nationale Rechts- und Verwaltungstraditionen geprägt war, ging in die Entwicklung der Module ein. Aufgrund der ungleichen Beteiligung des Behördenpersonals der Mitgliedsländer an der Entwicklung des Programms ist fraglich, inwiefern die Lerninhalte in den mitgliedsstaatlichen Behörden gleichermaßen anschlussfähig und umsetzbar sind. Dies gilt insbesondere für das Modul ›Beweiswürdigung‹, das ein im Detail festgelegtes Verfahren vermittelt, das innerhalb der Behörde der Ermittlung, Überprüfung und Bewertung der zu einem Asylgesuch verfügbaren Informationen dienen soll. Das Resultat der Modulerarbeitung galt seitens der an der Entwicklung des Moduls beteiligten Asylexpertinnen und -experten aus den mitgliedsstaatlichen Behörden als wichtiger Schritt zur Abstimmung der behördlichen Praxis wie auch zur Verbesserung der Qualität und Rechtskonformität der Asylverfahren in der EU.

Die Erarbeitung des Moduls war zwar mit Aushandlungen verbunden. Die erwarteten Konflikte blieben jedoch weitgehend aus – sowohl auf der Ebene der Mitgliedsstaaten als auch in deren Verhältnis zu den beteiligten NGOs. Dabei war das vermittelte Wissen keinesfalls (asyl-)politisch irrelevant, ging es doch darum, einheitliche Vorgaben zu entwickeln, um den für eine Asylentscheidung relevanten Informationsstand zu ermitteln und zu bewerten und dieses Vorgehen zu legitimieren. Angesichts der im Vorfeld geäußerten Kritik an der Asylvergabepraxis der Mitgliedsländer – nämlich durch den UNHCR, NGOs und das akademische Feld – wurde versucht, mit (verwaltungs-)technischen, aber auch wissenschaftlich unterfütterten und didaktisch aufbereiteten Lösungen eine Verbesserung der Qualität und rechtlichen Legitimierbarkeit der Asylvergabepraxis in der EU zu erreichen. Während im Vorfeld Kontroversen außerhalb des Verwaltungsfeldes dazu führten, dass eine Rechtsexpertin die Arbeiten beratend begleitete, waren die späteren Formen eines Dissenses eher interner Art, d. h., sie verblieben zwar nicht ausschließlich innerhalb des Feldes der Asylverwaltung, aber im Kreis der vorweg beteiligten Akteure. Die Aushandlungen bezogen sich auf Verfahrensfragen sowie

auf die Gepflogenheiten unterschiedlicher nationaler Rechts- und Asylsysteme. Gesellschaftliche und lokale Kontextbedingungen für die Asylvergabepraxis wurden dabei nicht berücksichtigt. Allerdings zeigen die Ergebnisse zur Umsetzung, dass diese für die spätere Anwendung und Anschlussfähigkeit der vermittelten Wissensformen eine Rolle spielten.

Die Modulentwicklung ließ erkennen, dass sich die beteiligten Akteure darüber im Klaren waren, dass die Schulungsinhalte auf die mitgliedsstaatlichen Behörden übertragen und in die lokalen Rechts- und Verwaltungstraditionen übersetzt werden mussten. Die Frage der Anschlussfähigkeit, die sich daraus ergab, stand vor allem auf der Tagesordnung der *Train-the-Trainer-Sessions*, die der Ausbildung des nationalen Schulungspersonals dienten. Unsere Beobachtungen einer Schulung zum Modul ›Beweiswürdigung‹ zeigten die Möglichkeiten und Grenzen einer europäischen Verständigung über praktische Wissensbestände und deren Vereinheitlichung. Zum einen belegte diese international besetzte Lerngruppe, dass ein länderübergreifender Konsens bei der Umsetzung der im Modul genannten Verfahrensweise hergestellt werden konnte, denn die Teilnehmenden verständigten sich auf ein gemeinsames Vorgehen im exemplarisch behandelten Einzelfall. Allerdings erwies sich eine restriktive Fallbearbeitung als konsensfähig, die sich nicht mit dem für die Entwicklungsphase relevanten Grundgedanken des Moduls deckte, sondern sich eher aus der etablierten Praxis der Kursteilnehmenden herzuleiten schien. Außerdem konnten länderspezifische Differenzen nicht ausgeräumt werden, weshalb bereits in diesen *Train-the-Trainer*-Schulungen offensichtlich wurde, dass die modulspezifischen Verfahrensweisen bei der Bearbeitung von Asylanträgen in den mitgliedsstaatlichen Behörden auch länderspezifisch aufgegriffen werden können.

Die Interviews mit den schwedischen und deutschen Behördenmitgliedern, die an den Modulschulungen teilgenommen hatten, konnten diese Befunde untermauern. Sie haben gezeigt, dass die Aneignung der Schulungsinhalte auf der Ebene des *street levels* merklich von den in der behördlichen Praxis verankerten Wissensbeständen geprägt wurde. Vor allem kam das ›behördliche Lernen‹ an etablierten Formen der beruflichen Sozialisation nicht vorbei, was begünstigende wie hemmende Auswirkungen auf die Aneignung der neuen ›europäischen‹ Wissensbestände und Handlungsempfehlungen hatte. Wie die Interviewergebnisse gezeigt haben, beurteilten die Beschäftigten diese berufspraktische Sozialisation durchaus ambivalent, da sie als entlastend wie auch als belastend erlebt wurde. Da die Neulinge recht bald schon mit Asylanträgen betraut und damit vor Handlungs- und Entscheidungszwänge gestellt wurden, war der Bedarf nach beruflichem Rezeptwissen und Handwerkszeug sehr groß. Dieser Bedarf begünstigte die in den

Asylbehörden etablierten Wissensbestände und Handlungsroutinen, da das Erlernen und Einüben am Arbeitsplatz stattfand, und zwar unter Anleitung oder Hilfestellung von erfahrenen Kolleginnen und Kollegen sowie von Vorgesetzten. Allerdings wurde die berufliche Sozialisation auch als belastend und vereinnahmend beschrieben, denn die Neulinge wurden recht zügig in die Verantwortung genommen und mit tradierten Wissensformen konfrontiert, die sich zwar bei der Bearbeitung der vielen Anträge als praktikabel erwiesen hatten, den Erfordernissen des einzelnen Asylantrags aber nicht immer gerecht wurden.

Die Reaktionen der Beschäftigten in Deutschland und Schweden auf das Modul stimmten in dieser Einschätzung überein. Einerseits wurden die im Modul verankerten Verfahrensschritte der Beweiswürdigung als – der Tendenz nach – unpraktikabel beschrieben. Gemessen am persönlich erlebten Zeit- und Arbeitsdruck, sei die in den Ländern etablierte Praxis besser geeignet, den eigenen Arbeitskorb abzuarbeiten. Andererseits fand der im Modul verankerte Ansatz der Beweiswürdigung aber auch Unterstützung, da er sich für eine angemessenere Reflexion und Bearbeitung ›schwieriger Fälle‹ anbieten würde. Vor allem wurde das ›neue Denken‹ honoriert, das dem Grundgedanken einer europäischen Harmonisierung diene, aber auch als Chance einer Infragestellung und Verbesserung der eigenen Arbeit wahrgenommen wurde – womit die Beschäftigten den übergeordneten Zielen des Schulungsprogramms zumindest teilweise beipflichteten. Allerdings zeigen die Befunde, dass die im Modul vermittelten Arbeitsschritte insbesondere dann als unpraktikabel erlebt wurden, wenn sie einen erhöhten Zeitaufwand erforderten oder sich nicht in bereits etablierte Arbeitsroutinen einfügten. Zudem ist fraglich, inwieweit die für Antragstellende wichtige Änderung, der zufolge die Berechtigung ihres Asylgesuchs nicht primär von der Überprüfung des Wahrheitsgehalts ihrer Aussagen abhängt (vgl. UNHCR 2013: 42), auf dem *street level* auch zu einem Umdenken führt. In den Aussagen des Behördenpersonals wurde deutlich, dass von der Schulung im Modul ›Beweiswürdigung‹ auch eine Vermittlung von Rezeptwissen zur Beurteilung der Glaubwürdigkeit der Antragsstellenden erwartet wurde.

Die Aneignung des in den europäischen Schulungen vermittelten Wissens lässt in der Gesamtschau Spannungen und Ambivalenzen erkennen. Im Wesentlichen ergeben sich diese Spannungen und Ambivalenzen aus den widersprüchlichen Anforderungen der Asylverwaltungspraxis. Einerseits wird die Aneignung der (neuen) Wissensbestände und Handlungsempfehlungen durch die Asylverfahren selbst begünstigt, denn Letztere sind in beiden Ländern – dem Prinzip nach – auf eine angemessene (und gerichtsfeste) Entscheidung im Einzelfall ausgerichtet. Der im Modul verankerte ›neue Ansatz‹ wird gerade in dieser Hinsicht als handlungsleitend dargelegt. Obschon er nach dem Verständnis des Behördenpersonals

lediglich geeignet erscheint, die als schwierig wahrgenommenen Einzelfälle angemessener zu beurteilen, könnte er sich auch darüber hinaus bewähren und die Alltagsarbeit mit ihrem hohen Zeit- und Produktivitätsdruck beeinflussen. Andererseits wird die Wissensaneignung von einer praktischen Verwertungslogik angetrieben, die durch organisationale Zwänge bestimmt ist: Bringt das (neue) Wissen Lösungen für aufkommende (Entscheidungs-)Probleme, die bei der Bearbeitung der vielen Asylanträge auftreten? Damit scheint die kognitive Europäisierung des Behördenpersonals von einer Reihe behördeninterner Faktoren abzuhängen: Neue Wissensbestände und Praktiken müssen sich gegenüber bestehenden bewähren, sie bedürfen der Patronage durch die Kollegen und Kolleginnen und sie müssen sich in die Personal- und Organisationsstrukturen einfügen lassen.

5 Lokale Behördenpraxis und die Europäisierung des *street levels*

Modi, Promotoren und Anpassungen in den deutschen und schwedischen Asylbehörden

---

Wie die Umsetzung gemeinsamer EU-Richtlinien zur Asylvergabe in den Mitgliedsstaaten gelingt, hängt nicht zuletzt von ihrer Auslegung durch einzelne Verwaltungsangestellte ab. Angesichts dessen erscheint es folgerichtig, dass die Europäische Union nicht nur darum bemüht ist, asylrechtliche Bestimmungen innerhalb Europas anzugleichen, sondern auch die administrativen, organisatorischen und personellen Voraussetzungen für eine Harmonisierung der Verfahrenspraxis zu schaffen. Das ETC-Schulungsprogramm, das das EASO auf den Weg gebracht hat und mit dem wir uns im vorangegangenen Kapitel befasst haben, ist hierfür ein instruktives Beispiel. Die bisher vorgestellten Ergebnisse belegen, dass europäische Koordinierungsbemühungen in nationalen Behörden auf ganz unterschiedliche Interessen, Arbeitsbedingungen und Auslegungspraktiken der zuständigen Akteure stoßen. Dies betrifft die Durchführung der Schulungen selbst wie auch die Vermittlung der Schulungsinhalte, denn die Teilnahme an den Kursen und die Aneignung der vermittelten Wissensbestände und Handlungsempfehlungen waren partiell, wenngleich die Schulungen durchaus Wirkungen zeigten.

In diesem Kapitel möchten wir den spezifischen Fall der Personalschulungen verlassen und den Blick auf die Verwaltungspraxis selbst richten. Wir fragen, wie das Behördenpersonal in Schweden und Deutschland mit den rechtlichen, verfahrensspezifischen und inhaltlichen Aspekten des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems im Arbeitsalltag umgeht. Obschon mit Unterschieden zu rechnen ist, gilt es zu klären, ob und auf welche Weise eine ›Europäisierung‹ der behördlichen Praxis stattgefunden hat. Im Folgenden werden wir uns vor allem fragen, ob die Implementation des GEAS in den beiden Behörden rechtliche, administrative und kognitive Veränderungen der Verwaltungspraxis mit sich gebracht hat. Um die

Ergebnisse unserer Auswertungen vorwegzunehmen, zeigen die Gespräche mit dem Behördenpersonal beider Länder, dass wir es mit drei Modi der Europäisierung der lokalen Behördenpraxis zu tun haben, die in enger Wechselwirkung zueinander stehen. Erstens ist mit ›Europäisierung qua Recht‹ eine Anpassung oder Ausrichtung der lokalen Behördenpraxis an die im GEAS etablierten Rechtsvorgaben gemeint. Die mitgliedsstaatlichen Asylbehörden müssen europarechtliche Bestimmungen und Verfahrensstandards berücksichtigen, auch wenn diese Berücksichtigung stets innerhalb des Rahmens dessen zu erfolgen hat, was im Land asyl- und verwaltungsrechtlich gilt oder migrationspolitisch gefordert wird. Lokale Behörden müssen folglich administrative und organisatorische Abläufe an die europarechtlichen Bestimmungen anpassen und das Behördenpersonal entsprechend instruieren. Damit werden Veränderungsprozesse auf der lokalen Ebene ausgelöst, die nicht nur den Vollzug selbst betreffen, sondern auch das Leitbild und die Ausrichtung der Behörden bzgl. der Auslegung von Schutznormen insgesamt. Zweitens ist eine ›Europäisierung qua Verfahren‹ zu beobachten, denn mit dem GEAS hat die EU die Gewährung von Schutz als ›gemeinsame‹ Aufgabe fixiert. Lokale Behörden müssen sich der gemeinsamen Aufgaben annehmen und organisationsinterne Strukturen und Abläufe etablieren. Die veränderten Verfahren beinhalten auch grenzüberschreitende Kontakte und einen Austausch über Verfahrensweisen sowie von Informationen. Drittens ist mit ›Europäisierung qua Wissen‹ eine kognitive Veränderung der behördlichen Praxis gemeint, denn wir gehen davon aus, dass das GEAS die Wahrnehmung, das Wissen und das Selbstverständnis der Beschäftigten bis zu einem gewissen Grad beeinflusst. Dies ist beispielsweise dann der Fall, wenn Schutzgewährung nicht mehr nur als nationaler Aufgabenbereich definiert wird, wenn das Behördenpersonal neue Routinen entwickelt und neue Wissensbestände verinnerlicht oder die eigene Arbeit als Teil eines gemeinsamen Rechts- und Verwaltungsraums betrachtet. Es kann also vermutet werden, dass sich die lokale Behördenpraxis gleich auf mehrfache Weise – entlang der spezifischen Logik der Bürokratie – innerhalb eines europäischen Referenzrahmens neu ausrichtet: über die Europäisierung qua Recht, Verfahren und Wissen.

Im folgenden Kapitel sollen diese Europäisierungsprozesse und -modi aufgegriffen und untersucht werden. Dem feldtheoretischen Ansatz folgend, gehen wir davon aus, dass diese Europäisierungsprozesse keinesfalls linear und widerspruchsfrei im Sinne einer zunehmenden Konvergenz verlaufen. Die Europäisierung der behördlichen Praxis ist im Gegenteil von Widerständen und Aushandlungen, Machtasymmetrien und Konflikten durchzogen, die nicht zuletzt mit der Trägheit formalisierter und informeller Arbeitspraktiken zu tun haben. Aus der Implementationsforschung ist bereits bekannt, dass das europäische Recht bzw.

die Richtlinien des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems in Bezug auf den behördlichen Vollzug vor Ort umgesetzt werden müssen und dass diese Umsetzung vor allem als Übersetzungs- und Anpassungsarbeit an die nationalen, aber auch lokalen Gegebenheiten zu verstehen ist (Jordan et al. 2003; Lahusen/Schneider 2017; Schmälter 2018). Hinzu kommt, dass die mit einer europäischen Koordinierung verbundenen Intentionen neben den ihnen eigenen inhärenten Widersprüchen und Konflikten mit organisationsinternen Zielen vor Ort kollidieren können. Wenn Sachbearbeiterinnen und -bearbeiter sich beispielsweise einem Druck ausgesetzt sehen, Asylverfahren vor allem schnell durchzuführen, kann dies einen Rückzug auf vertraute Routinen oder eine möglichst pragmatische Handhabung zur Folge haben (Affolter et al. 2019: 270-271). Insofern sind die Arbeitsbedingungen in nationalen Behörden sowie die konkreten Umstände in lokalen Organisationseinheiten vor Ort zu beachten. Bedeutsam sind aber auch wissensbezogene Widerstände und Konflikte, denn in die Fallbearbeitung gehen unterschiedliche Wissensformen ein, die nicht allein durch berufliche Qualifizierungen und Fortbildungen, unter ihnen das europäische Schulungsprogramm ETC, erworben werden. Wichtig sind auch Wissensbestände, die im Rahmen biografischer und informeller beruflicher Sozialisationsprozesse verinnerlicht werden und den Akteuren nicht immer reflexiv zugänglich sein müssen (Schittenhelm/Schneider 2017; Affolter 2021).

In den folgenden Abschnitten soll herausgestellt werden, wie stark die lokale Behördenpraxis in Deutschland und Schweden mit Blick auf Recht, Verfahren und Wissen in einen europäischen Referenzrahmen eingebettet und damit ›europäisiert‹ ist. Dabei werden Gemeinsamkeiten ebenso herauszuarbeiten sein wie Unterschiede. Die Analyse konzentriert sich auf die Darstellung und Diskussion ausgewählter Ergebnisse aus den Interviews mit schwedischen und deutschen Asylsachbearbeitenden, die durch Befunde aus den Beobachtungen vor Ort ergänzt werden. Die Gespräche mit Trainerinnen und Trainern werden ebenfalls hinzugezogen, da diese zumeist als Sachbearbeitende aktiv sind oder waren, durch ihre Einbindung in das europäische Schulungsprogramm aber auch über eigene Einblicke und Erfahrungen berichteten, die für eine Bestimmung und Bewertung der untersuchten Europäisierungsprozesse von Bedeutung sind. Dabei soll auf eine Darstellung individueller Wahrnehmungen und Handlungsstrategien einzelner Mitarbeitender in den untersuchten Asylbehörden verzichtet werden. Stattdessen werden die Wahrnehmungsmuster der Befragten insgesamt und die in der Fallbearbeitung aktivierten Wissensvorräte und Handlungsroutinen mit Blick auf das jeweilige Setting und die Arbeitsbedingungen dargestellt, die in den untersuchten Behörden für die jeweiligen Verfahrensschritte beobachtet wurden (s. a. Schittenhelm/Schneider 2017). Im Wesentlichen geht es darum, zu klären, inwiefern das

GEAS im Hinblick auf Rechtsvorschriften, Formen der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit und praktisches Rezeptwissen auf der lokalen Ebene explizit und implizit von Relevanz ist. Auf dieser Grundlage soll herausgearbeitet werden, auf welche Weise europäische Rechtsvorschriften, Wahrnehmungsmuster, praxisrelevante Wissensbestände und berufliche Selbstverständnisse in die lokale Verfahrenspraxis Eingang finden und welche Transmissionswege und Akteure hier am Werk sind. Dabei wird vor allem deren Gewichtung im Verhältnis zu anderen Aspekten und Einflussfaktoren der lokalen Behördenpraxis von Interesse sein.

5.1 AUSGANGSPUNKT BEHÖRDLICHER PRAXIS: DIE LOKALE FALLBEARBEITUNG

Die europäischen Mitgliedsstaaten haben sich mit der Verabschiedung des GEAS auf ein gemeinsames Vorgehen bei der Gewährung von Asyl geeinigt und versuchen seither, die dafür notwendigen rechtlichen, organisatorischen und finanziellen Voraussetzungen zu schaffen. Allerdings liegt der bürokratische Vollzug in den Händen lokaler Behörden, die für die Bearbeitung der Anträge verantwortlich sind und hierfür fest etablierte Verfahren und Arbeitsroutinen nutzen. Zum Zeitpunkt unserer Datenerhebung wurden Asylsuchende in Deutschland nach dem Quotensystem EASY (für: Erstverteilung von Asylbegehrenden) einem Bundesland und darin einer Aufnahmeeinrichtung zugewiesen. Die Asylanträge wurden bei der für die jeweilige Herkunftsregion zuständigen Außenstelle des BAMF gestellt und innerhalb dieser Außenstellen von einzelnen Sachbearbeitenden bearbeitet, die Anhörungen durchführen und Bescheide erstellen, – damals noch häufig in Personalunion.[1] Aspekte, die nicht mit dem Asylverfahren im engeren Sinne zusammenhängen, sondern beispielsweise die Unterbringung, Versorgung oder aufenthaltsrechtliche Belange betreffen, liegen nicht in der Verantwortung des

---

1 Der prinzipiell auch vom BAMF in seiner ›Dienstanweisung Asyl‹ angestrebte Grundsatz der Einheit der anhörenden und der entscheidenden Person wurde allerdings in den letzten Jahren immer stärker aufgeweicht, und es entscheiden inzwischen häufiger Sachbearbeitende nach Aktenlage über Fälle, zu denen sie selbst keine Anhörung durchgeführt haben. In den Jahren nach 2015 betraf dies insbesondere die im Rahmen eines integrierten Flüchtlingsmanagements eingeführten Entscheidungszentren, in denen sogenannte ›Sonderentscheider‹ entscheidungsreife Fälle nach Aktenanlage entschieden (Deutscher Bundestag 2016a: Drucksache 18/7625: 74). Als Maßnahme zur Verfahrensbeschleunigung wurde aber auch in den Außenstellen vermehrt von dem Grundsatz abgewichen (Deutscher Bundestag 2016b: Drucksache 18/9415: 67).

BAMF, sondern in jener der Länder. Anders als in Deutschland ist in Schweden das *Migrationsverket* für sämtliche Aspekte des Verfahrens und so auch für die Unterbringung und Versorgung der Antragstellenden zuständig. Die Prüfung der Asylanträge wird dort explizit in die Hände zweier Personen gelegt: Die *case officers* sind für die eigentliche Fallbearbeitung zuständig, während die *decision-makers* für die Entscheidung und Bescheiderstellung verantwortlich sind (s. Kapitel 4.3 und 4.4).

Der Arbeitsalltag dieser *street level bureaucrats* bewegt sich innerhalb eines lokalen Handlungsumfeldes. Das Behördenpersonal ist in beiden Ländern vor allem damit beschäftigt, die ihm zugewiesenen Asylanträge zu bearbeiten. Zum Zeitpunkt unserer Datenerhebung stand die Bewältigung des hohen Arbeitspensums unter Bedingungen von Personalmangel im Vordergrund der Gespräche. Der Fokus lag auf der zügigen Fallbearbeitung vor Ort.[2] In den Behörden gibt es zwar Kontakte und Gespräche zwischen den Beschäftigten, diese beschränken sich aber meist auf das lokale Arbeitsumfeld. Sehr viel weniger Kontakte unterhalten sie zu den Kolleginnen und Kollegen in anderen Außenstellen und nur ausnahmsweise zu den Behörden in anderen Mitgliedsländern. Ein solcher Austausch erfolgt eher punktuell, beispielsweise im Rahmen von nationalen Fortbildungen und Schulungen oder im Kontext der transnationalen *Train-the-Trainer*-Kurse. Darüber hinaus gibt es auf dem *street level* wenig direkte Berührungspunkte zu der EU und dem GEAS mit seinen rechtlichen Vorschriften, Unterstützungsbüros und Abstimmungsgremien.

Die lokale Verankerung der Behördenpraxis erklärt auch, warum die Beschäftigten nicht allzu viel zu berichten haben, wenn sie nach dem Einfluss der EU oder des GEAS auf ihren Arbeitsalltag gefragt werden. Es bleibt bei einzelnen Hinweisen und Beispielen, mit denen wir uns noch später auseinandersetzen werden. Insgesamt dominiert der Fokus auf die Arbeit vor Ort, was den Befragten selbst bewusst ist. So stellt ein schwedischer Entscheider fest, dass es eine ziemliche Distanz zwischen seinem Arbeitsalltag und der EU und ihren Bemühungen um eine Harmonisierung der Asylpraxis gebe (Interview Viklund). Ein weiterer schwedischer Entscheider teilt diese Wahrnehmung und begründet dies mit der Dringlichkeit der unmittelbaren Tagesarbeit:

»a large part of my work feels as if it is a lot of routine activities and so on, or that you work very much with, it becomes very much on the local level. It very much becomes a question

2 Insbesondere in Deutschland gab es 2013/2014 bereits einen großen Überhang an unerledigten Verfahren (siehe Thränhardt 2014), aber auch in den schwedischen Interviews war die hohe Arbeitsbelastung ein Thema.

of finding a solution to a situation. Uhm we have to sort out this interview, it has to be carried out. We have a bad interpreter, how can we solve that problem. There is a lot of that. And then for the decision itself, then there is an awful lot, yes the country information for example. And working a lot with country information, but also then with the legal opinions, from the Migration Agency, that you work a lot with that. So that is that, it is very seldom, I can't say I feel that I am part of the European« (Interview Löfgren).

Der Arbeitsalltag wird bestimmt durch die Bearbeitung fallspezifischer Probleme, die die volle Aufmerksamkeit der Beschäftigten verlangt. Es gilt die Anhörungen zu organisieren, den Bescheid zu erstellen und die dafür notwendigen Informationen zusammenzustellen, die entsprechend den von der Behörde bereitgestellten Herkunftsländerinformationen und den rechtlichen Vorgaben zu bewerten sind. Wie das Zitat deutlich macht, rekurrieren die Befragten bei der Berücksichtigung rechtlicher Vorschriften vor allem auf die rechtlichen Einschätzungen (»legal opinions«) der eigenen Behörde. Die mitgliedsstaatlichen Behörden sind zwar Teil eines gemeinsamen europäischen Rechts- und Verwaltungsraums, aber im Arbeitsalltag rückt dieser Kontext aufgrund der lokalen Verankerung in den Hintergrund.

Insofern haben die Beschäftigten der lokalen Behörden kaum direkte Berührungspunkte mit dem europäischen Rechtsrahmen und den Asylverwaltungen der anderen Mitgliedsländer. Mehr noch, das diesbezügliche Wissen fällt recht dürftig aus, es sei denn, die Befragten haben einen Kurs des ETC-Schulungsprogramms besucht, sind selbst als Trainerin oder Trainer tätig oder haben in einer Fachabteilung gearbeitet, die sich mit europäischen oder internationalen Angelegenheiten beschäftigt. Wie wir noch sehen werden, erhöhen diese beruflichen Erfahrungen nicht nur das Wissen über das europäische Asylrecht, sondern auch das Bewusstsein für die Unterschiede zwischen europäischen und nationalen Rechtsnormen wie auch für die zwischen den mitgliedsstaatlichen Verwaltungspraktiken.

Für Sachbearbeitende ohne solche Erfahrungen bleibt das Wissen über die Situation in den Partnerbehörden außerhalb ihres Landes rudimentär. Eine deutsche Sachbearbeiterin jedenfalls verneint, dass sie über die Asylverfahren in anderen Ländern etwas wüsste:

»Nee höchstens dadurch (.) dass ebend die Leute (.) dann doch in der Anhörung bei uns landen und erzählen wie das Asylverfahren da war also ich hatte zum Beispiel mal (.) Syrer die schon in Bulgarien n Aufenthaltstitel hatten die sind durch Zufall bei mir gelandet weil das eben nicht aufgefallen war dass die n Eurodac-Treffer haben ne? Und die haben mir dann davon erzählt dass es in Bulgarien auch so schlimm is« (Interview Kriegel).

Wie dieses Zitat deutlich macht, sind es in der alltäglichen Praxis vor allem die Erzählungen der Antragstellenden, die den *street level bureaucrats* einen Eindruck von der Verfahrenspraxis in anderen Mitgliedsstaaten vermitteln. Diese spielen auch eine Rolle für Bewertungen des eigenen Systems im Vergleich zu dem anderer Mitgliedsstaaten.[3] Noch deutlicher kommt dies bei einem weiteren Sachbearbeiter zum Ausdruck, der gleichzeitig einräumt, dass er letztlich nicht wisse (und nicht wissen könne), wie die Situation in den Mitgliedsstaaten aussehe.

»Ich glaube dass wir hier schon ein ganz gutes System haben (.) also das ist na gut wir bekommen ja auch viel irgendwo von den Asylbewerbern zu hören wie das in andern Ländern ist wir können nicht einschätzen was davon stimmt und was nicht stimmt« (Interview Mayer).

Die schwedischen Interviews bestätigen die Bedeutung von Anhörungen als Quelle von Informationen zur Praxis anderer europäischer Behörden. Auch im kollegialen Austausch spielt dies eine Rolle; nicht zuletzt, weil verlässlichere Informationsquellen fehlen oder im Arbeitsalltag nicht ohne Weiteres verfügbar sind. Dies jedenfalls betont eine schwedische Entscheiderin, als sie nach ihrem Kenntnisstand zu den Asylsystemen anderer Mitgliedsländer gefragt wird:

»No. I mean, we don't know how it works. I mean, no. (.) obviously we talk about Greece sometimes, kind of (.) since we have so many applicants who have come via that route. But of course that is only in some way like guesswork, and, well, no, absolutely, I kind of have no idea« (Interview Johansson).

Die Befragte bewertet diese Informationen aber nicht als hinreichend verlässlich, um Behörden anderer Mitgliedsstaaten einschätzen zu können, und erachtet ihren eigenen Kenntnisstand als gering. Die Aussagen belegen, dass der Wissensstand zur Asylverwaltungspraxis in Europa unter den befragten Sachbearbeitenden kaum über ein bloßes Hörensagen hinausgeht.

Die strikt lokale Verankerung der Arbeitspraxis, die sich aus dem Interviewmaterial in aller Klarheit herausstellen lässt, hat mit der bürokratischen Logik der Verwaltung von Flucht zu tun. Erstens ist internationaler Schutz rechtlich als individuell einklagbares Recht verankert worden, weshalb die Asylverwaltungen mit Anträgen von Einzelpersonen zu tun haben, die entsprechend den geltenden

3 Darüber hinaus macht die Äußerung deutlich, wie Asylsuchende über verfügbare Technologien ins Blickfeld der Behörden geraten können und hier z. B. als »Eurodac-Treffer« wahrgenommen werden.

Zuständigkeitsregelungen zwischen den jeweiligen Mitgliedsländern, den jeweiligen Einzelbehörden innerhalb der Länder und den einzelnen Mitarbeitenden der Behörden aufgeteilt und arbeitsteilig abgearbeitet werden. Alle für den Antrag entscheidenden Personen, Dokumente und Informationen müssen vor Ort zusammenlaufen: Dokumente müssen herbeigeschafft und Akten angelegt werden, Antragstellende haben zu den Anhörungen zu erscheinen und alle entscheidungsrelevanten Sachverhalte und Bewertungen müssen in einem schriftlichen Bescheid zusammengetragen werden. Zweitens ist die bürokratische Verwaltung von Flucht in den beiden hier untersuchten Ländern als Massenbetrieb organisiert. Die Fallbearbeitung wird insofern auch in Bezug auf Produktivitätserfordernisse formalisiert und standardisiert. Den Beschäftigten müssen alle für eine zügige Fallbearbeitung nötigen Arbeitsmittel bereitgestellt werden, etwa elektronische Informationsdatenbanken, digitalisierte Programme der Aktenführung oder Kommunikationsplattformen zwischen Behörden. Diese Arbeitsmittel erlauben es den Sachbearbeitenden, den Einzelantrag von der Aktenanlage bis zur Bescheiderstellung vom eigenen Schreibtisch aus abzuarbeiten, ohne – über die in der jeweiligen Behörde vorgesehenen (Kommunikations-)Abläufe hinaus – allzu viel Zeit mit Kontakten zu Kolleginnen und Kollegen, Vorgesetzten oder anderen Behörden zu verlieren. Drittens hat dieser Aspekt mit der Tatsache zu tun, dass bürokratische Verwaltungsapparate intern nach Tätigkeitsbereichen ausdifferenziert sind, um die Kernaufgabe der Fallbearbeitung von anderen Aufgaben zu entlasten. Die Sachbearbeitenden verlassen sich darauf, dass andere Abteilungen die Entwicklung der Rechtssetzung und Rechtsprechung im Auge behalten, die digitalen Arbeitsmittel auf den neuesten Stand bringen oder Anfragen anderer Behörden aus dem In- und Ausland beantworten. Damit richtet sich der Blick der *street level bureaucrats* vor allem auf die ihnen vorliegenden Anträge, die sie anhand der jeweiligen Aktenlage als einzelne ›Fälle‹ wahrnehmen und bearbeiten, womit sie alle anderen Aspekte als ›Hintergrundarbeit‹ ausblenden können.

Die praktische Arbeit der Antragsprüfung ist damit deutlich an die einzelne Behörde, gar an den einzelnen Arbeitsplatz rückgebunden. Dies erklärt, warum die Befragten eine ziemliche Distanz zum europäischen Asylsystem wahrnehmen und wenige Berührungspunkte mit den Verwaltungen der anderen Mitgliedsländer identifizieren können. Tatsächlich muss eine Untersuchung der Europäisierungsprozesse auf Spurensuche gehen und Elemente freilegen, die den Berichten der Befragten nur mittelbar zu entnehmen sind. Wie noch zu zeigen sein wird, setzen die Beschäftigten in vielen Fällen solche Europäisierungselemente bereits voraus, zum Teil werden sie in den vorliegenden Interviews auch vermutet, ohne dass sie sich darüber eine eigene Meinung gebildet hätten. Als Ausgangspunkt einer sol-

chen Spurensuche bietet es sich an, diesen Hinweisen nachzugehen, denn sie geben uns erste Anhaltspunkte bezüglich der Modalitäten und Kanäle, entlang derer sich die Behördenpraxis ›europäisiert‹.

Auf die Frage, inwiefern der europäische Rechts- und Kooperationsrahmen ihre eigene Arbeit beeinflusst oder geändert hat, führen die Befragten eine Reihe von Beispielen an, die auf punktuelle Europäisierungseffekte verweisen. In den meisten Gesprächen wird übereinstimmend auf vier Elemente verwiesen. Erstens gehen die Befragten davon aus, dass das europäische Recht auch in ihrem Land Geltung besitzt und damit ihre Arbeit anleitet. Selten wird dabei auf die europäische Legislative verwiesen; im Fokus der Schilderungen stehen die europäischen Gerichte. Zweitens erläutern die Beschäftigten, dass es in ihren Behörden durchaus Kontakte zu den Asylverwaltungen anderer Mitgliedsländer gibt. Sehr selten ist damit ein persönlicher Besuch ausländischer Gäste oder ein formeller Personalaustausch gemeint, durchgängig wird hingegen darauf verwiesen, dass diese Kontakte über die Führungsebene, die Dublin-Abteilungen oder andere spezialisierte Facheinheiten innerhalb der eigenen Behörden laufen, weshalb es für die Sachbearbeitenden keine persönlichen Berührungspunkte gibt. Relevanter sind, drittens, die internationalen Datenbanken (insbesondere Eurodac und VIS, aber auch verschiedene Datenbanken zu *Country of Origin Information*), derer sich die Sachbearbeitenden in ihrer Fallarbeit bedienen. Viertens sind es aber vor allem die in Kapitel 4 bereits beschriebenen ETC-Schulungen, die von den Befragten als das wohl greifbarste Beispiel einer ›Europäisierung‹ der Berufspraxis genannt werden, denn diese Kurse machen die Arbeit anderer nationaler Behörden, das GEAS und die europäische Herangehensweise für die Beschäftigten persönlich erfahrbar.

An den Beispielen, die die Beschäftigten anführen, um die Relevanz des GEAS für die behördliche Praxis zu beschreiben, erstaunt vor allem die große Übereinstimmung bei der Benennung und Beschreibung der beschriebenen Elemente einer Europäisierung. Der Vergleich der jeweiligen Schilderungen lässt erkennen, dass die ›Europäisierung‹ der Alltagspraxis aus der Perspektive der *street level bureaucrats* an drei Stellschrauben ansetzt: an dem in der Praxis geltenden Recht, an den Verfahren der Antragsbearbeitung und an den verwendeten Wissensbeständen und Handlungsroutinen. Jede dieser Stellschrauben nutzt Modalitäten, die innerhalb der Behörden von unterschiedlichen Abteilungen oder Personen zu verantworten sind. Die Europäisierung qua Recht setzt auf die administrative Spezifizierung von Entscheidungsparametern (bspw. über Handreichungen und Handlungsanweisungen in Form von Handbüchern, Leitsätzen u. Ä.), die Europäisierung qua Verfahren auf Arbeitsteilung, Spezialisierung und die Formalisierung und Standardisierung von Arbeitsabläufen und die Europäisierung qua

Wissen auf Trainingsprogramme sowie die institutionelle Fixierung eines spezifischen Fach- und Dienstwissens, beispielsweise zu den (digitalen) Arbeitsmitteln. Bei allen drei Modi der Europäisierung – qua Recht, Verfahren und Wissen – ist ›Hintergrundarbeit‹ zu leisten, denn die Sachbearbeitenden verlassen sich während ihrer Arbeit darauf, dass andere Personen oder Abteilungen die nötigen Informationen (bspw. zur Spruchpraxis der Gerichte) eingehend recherchiert, die organisatorischen Anpassungen (bspw. im IT-Bereich) wohl durchdacht und das Wissen (bspw. bezüglich der Situation in den Herkunftsländern) für die praktische Anwendung gut aufbereitet haben. Während die Intention der in Kapitel 4 behandelten Trainings die persönliche Vermittlung der Schulungsinhalte und damit die gezielte Entwicklung bzw. Veränderung der Arbeitsroutinen der Beschäftigten ist, tangieren die hier genannten Europäisierungsmodi den Arbeitsalltag der Beschäftigten auf eher indirekte, wenn auch nicht weniger bedeutsame Weise.

5.2 EUROPÄISIERUNG QUA RECHT

Die Mitarbeitenden der schwedischen und deutschen Asylbehörden gehen davon aus, dass das europäische Flüchtlingsrecht für alle Mitgliedsländer, und damit auch für ihre eigene Arbeit Geltung beansprucht. Dies ist auch der Grund, warum sie immer wieder auf die Verbindlichkeit des Europarechts zu sprechen kommen, sobald sie danach gefragt werden, ob das Gemeinsame Europäische Asylsystem ihre eigene Arbeit verändert oder beeinflusst hat. Obschon die Befragten durchaus unterschiedlicher Meinung darüber sind, wie groß dieser Einfluss und die damit einhergehenden Veränderungen sind, so konvergieren ihre Einschätzungen letztlich doch hinsichtlich der Annahme einer prinzipiellen Geltung europäischer Standards oder Regelungen. Die Länder stünden in der Pflicht, diese rechtlichen Normen zu befolgen, so ein schwedischer Entscheider:

»There is of course a lot, new EU directives, and legal cases, from the European Court that we must comply with, and when they come then, then our legislation of course is, has to follow existing directives, the Qualification Directive for example. So mainly we work in relation to Swedish legislation, because it is meant to have been harmonised already, while we have to keep up to date with things that have not yet got into the Swedish legislation« (Interview Åberg).

Nationales Recht ist zwar der primäre Bezugspunkt der eigenen Arbeit. Dessen ist sich nicht nur dieser schwedische Entscheider sicher, sondern davon gehen auch

alle anderen Befragten in Schweden und Deutschland aus. Damit wird die gleichzeitige Geltung europäischen Rechts allerdings nicht infrage gestellt. Ganz im Gegenteil geht der zitierte Entscheider von einer rechtlichen Harmonisierung aus, durch die europäische Direktiven in nationales Recht übertragen werden, denn ihm zufolge sei es selbstverständlich (»of course«), dass das eigene Recht (»our legislation«) den europäischen Direktiven folgt (»the Qualification Directive for example«). Ganz ähnlich formulieren es deutsche Befragte:

> »Europa gehört zu dem Arbeitsplatz als Entscheider einfach dazu und hat sich halt (auch) einfach ausgewirkt aber das gilt auch fürs allgemeine tägliche Leben das wir haben da haben sich ja auch die Richtlinien (sind in) deutsches Recht umgesetzt worden« (Interview Seidel).

Das europäische Recht stecke folglich den Rahmen ab, in dem sich nationales Recht zu bewegen habe. Dies gelte im Übrigen nicht nur für das europäische, sondern auch für das internationale Recht, wie eine schwedische Sachbearbeiterin am Beispiel der rechtlichen Definition des Flüchtlingsstatus veranschaulicht:

> »the European and the international then the Geneva […] convention (.) establishes the grounds for refugee status and all has sort of been incorporated into this national legislation« (Interview Andersson).

Das internationale, das europäische und das nationale Recht stehen folglich in einem mehrstufigen, hierarchischen Verhältnis zueinander. Dem zufolge müsse das nationale Recht dem entsprechen, was im europäischen und internationalen Recht als Standard festgelegt wurde.

Aus der Perspektive der behördlichen Praxis beeinflusst das europäische Recht damit notwendigerweise die eigene Arbeit. Allerdings ist diese Annahme einer grundlegenden ›Europäisierung qua Recht‹ sehr pauschal formuliert. Aus ihr spricht vor allem das Leitbild der Rechtsgleichheit und -einheitlichkeit, das in einigen Interviews auch explizit als hohes Gut angesprochen wird. Der bereits zitierte schwedische *decision maker* betont dieses Gut besonders deutlich, als er auf die Bedeutung der ETC-Schulung und des darin vermittelten »common system« zu sprechen kommt: »because that's just the point, it shouldn't make any difference where in Europe a person applies, they should have the same possibility of protection« (Interview Åberg). Eine schwedische *case officer* betont, dass diese Vereinheitlichung auch der schwedischen Behörde guttun würde, da sie auch hier einen Bedarf nach mehr Standardisierung sieht: »I think it is great really (.) above all so that it becomes standardised all over Europe that really is super important

(.) I think but also so that it becomes standardised here in Sweden itself« (Interview Andersson). Ähnlich formuliert es ein deutscher Entscheider, der die behördeninternen Weisungen unter anderem aus diesem Grunde schätzt:

»man kriegt nen Leitfaden an die Hand dass man einheitlich is weil es kann nicht sein dass einer so entscheidet und der andere wieder so (.) man muss ja irgendwo auch ne gewisse Außenwirkung haben und wenn man das dann auf europäische Ebene sieht dann geht's ja noch mal ganz komplett quer durcheinander […] das sollte man dann so was sollte man verhindern ne?« (Interview Seidel)

Allerdings ist an diesen Schilderungen bereits zu erkennen, dass die Vorstellung eines rechtlichen Entsprechungsverhältnisses mit einer wichtigen Einschränkung versehen ist: Sie wird als ›Soll-Wert‹ verstanden. Selbst der bereits zitierte schwedische *decision maker*, der von einer Übereinstimmung europäischen und nationalen Rechts ausgeht, beschreibt das Verhältnis mit diesen Worten: »There shouldn't strictly speaking be any difference there. Swedish legislation is of course meant to express what is said in EU legislation. So it is meant to be implemented in such a way that our law says the same thing« (Interview Åberg). Die Norm einer strikten Entsprechung formuliert er zwar als selbstverständlich, lässt aber dennoch offen, ob die Praxis dieser Norm auch tatsächlich folgt. Für eine präzise Klärung dieser Frage fehlt den Befragten letztlich das Wissen, denn mit den europäischen Rechtsverordnungen befassen sie sich nicht selbst, da sie voll und ganz mit der Bearbeitung ihrer Fälle betraut sind und auf europäische Rechtsnormen nur mittels der Lesarten reagieren, die ihnen ihre nationale Asylverwaltung vorgibt.

Bezeichnenderweise sind es vor allem die geschulten Trainer und Trainerinnen, die Unterschiede zwischen Mitgliedsländern wie auch unterschiedliche Grade der legislativen Übernahme europäischer Standards deutlicher wahrnehmen und thematisieren. Dies liegt nicht nur daran, dass sich die Trainerinnen und Trainer eingehend mit dem europäischen Rechtsrahmen und dem im Schulungsprogramm vermittelten Wissen auseinandersetzen. Vielmehr scheinen der Kontakt zu Trainerinnen und Trainern aus anderen Mitgliedsländern während der multinationalen *Train-the-Trainer-Sessions* und die dort geführten Diskussionen über die Schulungsinhalte ausreichend Anlässe zu bieten, sich über die Grenzen einer Rechtsharmonisierung Gedanken zu machen. Dies betrifft sowohl die wahrgenommenen Unterschiede zwischen dem europäischen GEAS und dem nationalen Rechtsrahmen als auch die Unterschiede zwischen den Mitgliedsländern. Eine schwedische Trainerin erinnert sich beispielsweise an eine Übung bei einer früheren Schulung, bei der ihr ›schwedisches‹ Vorgehen bei der Bewertung eines Falles

nicht den Vorgaben des ETC-Moduls zur Beweiswürdigung entsprach. Anders als im schwedischen Kontext setze das Modul den Schwerpunkt nicht auf inhaltliche Bewertungskriterien, sondern auf prozedural-formale Sachverhalte: »it was not about laws and how to assess«, sondern um »formal issues« zum Ablauf: »you should assess this part before this part or you should assess (.) this issue«. Aus einer nationalen Perspektive seien diese Aspekte allerdings nicht relevant (Interview Strömberg). Eine deutsche Trainerin verweist auf die Veränderungen, die sich mit den europäischen Richtlinien für die Auslegung von Rechtsbegriffen ergeben hätten: »dann kam die Qualifikationsrichtlinie dazu danach verschiebt sich bei uns ja auch im Asylverfahren im nationalen einiges beziehungsweise Begriffe werden weiter definiert« (Interview Pietsch). Mit Blick auf das Dublin-Verfahren sei es zudem schon schwierig, deutschen Schulungsteilnehmenden zu vermitteln, dass »asylsuchend« nach nationalem Recht nicht gleich »asylsuchend« nach europäischem Recht ist:

»nehmen Sie mal als Beispiel grade im Dublin-Bereich is es so Sie ham (.) wenn jemand sich als Asylsuchender meldet (.) dann (.) wird er erkennungsdienstlich behandelt und wird in diese Eurodac-Datei eingestellt dann is er asylsuchend im Sinne der Verordnung (.) nach deutschem nationalen Recht is er aber erst ein ASYLBEWERBER wenn er hier beim Bundesamt seinen Antrag gestellt hat obwohl er sich vielleicht bei der zentralen Ausländerbehörde schon als asylsuchend gemeldet hat (.) so das heißt jemand der dann gar nich zum Bundesamt kommt (.) weiter wandert in einen anderen Staat und dort um Asyl nachsucht der andere Staat sieht ihn als Asylbewerber aus Deutschland obwohl er nach unserem nationalen Recht diesen Antrag nicht gestellt hat (.) das war ne Sichtweise ja wieso der is doch nicht asylsuchend (aber er) (aber ich sag) er is kein Asylbewerber nach NATIONALEM Recht ABER nach europäischem Recht nach Verordnungsrecht und das war etwas was dann was man dann erläutern muss wo man dann erklären muss (.) aha aha wie läuft das Asylverfahren?« (Interview Pietsch)

Auch Unterschiede in den Rechtsordnungen der Mitgliedsstaaten wurden den Teilnehmenden in internationalen Lehrgängen in ihrer ganzen Tragweite vorgeführt, wie ein schwedischer Trainer betont, als er die Gruppendynamiken während des Trainings auf Malta beschreibt. Demzufolge sei eine Grenze zwischen zwei Rechtstraditionen offensichtlich geworden: »I think there was a dividing line between the common law and civil law countries« (Interview Pålsson). Diese unterschiedlichen Rechtstraditionen machten sich dann auch in der konkreten Fallarbeit während der Übungen bemerkbar, denn bei der Beweiswürdigung legten die einen mehr Wert auf die freie Würdigung der Beweise, die anderen auf den rechtsetzenden Aspekt der Einzelfallentscheidung: »as I understand it civil law

countries are more prone to have this free evaluation of evidence, I don't know how many countries, while the Americans' and all the Anglo-Saxon countries' common law approach (would) turn into make law (up)« (Interview Pålsson). Schließlich wurde auch das Bewusstsein dafür geschärft, dass Asylverwaltungen in den Mitgliedsländern in unterschiedlicher Weise entwickelt, etabliert und ausgestattet sind. Dabei konnten die Teilnehmenden deutliche Diskrepanzen zu den Bedingungen im eigenen Land wahrnehmen. Vor dem Training ging eine Trainerin noch davon aus, dass es in allen EU-Ländern ähnliche Arbeitsbedingungen gäbe: »you think well they work probably the same as we we have computers and our own offices« (Interview Mårtensson). Nach den Gesprächen mit ihren griechischen Kolleginnen und Kollegen war sie beeindruckt zu hören, dass es recht grundlegend an Bleistift und Papier, an Computern und Büros fehlt: »they are building the asylum system from scratch right now so it was really impressive to hear« (Interview Mårtensson).

Die Sachbearbeitenden haben keinen so breiten Wissens- und Erfahrungsschatz wie die Trainerinnen und Trainer, weshalb sie nicht so explizit und ausführlich über rechtliche Unterschiede zwischen europäischen und nationalen Rechtsnormen sprechen. Allerdings können sie einschätzen, welche Stellung ihr eigenes Land innerhalb des GEAS einnimmt. Die schwedischen Befragten sind sich beispielsweise einig, dass Schweden über ein voll entwickeltes Asylrecht und Verwaltungssystem verfügt, das zwar europäischen Rechtsstandards entspricht, aber über die spezifischen Regelungen, die das GEAS vorgibt, hinausgeht. Wie eine schwedische Sachbearbeiterin herausstellt, gilt für das schwedische Asylrecht neben den in der Genfer Flüchtlingskonvention und dem EU-Recht verankerten Prinzipien des Flüchtlings- und subsidiären Schutzes auch der im schwedischen Recht festgeschriebene Schutzstatus aus humanitären Gründen, etwa »if a case involves exceptionally distressing circumstances« (Interview Andersson). Bezeichnenderweise spricht sich diese Sachbearbeiterin gegen den Sonderweg Schwedens aus. Sie empfindet diesen als überheblich gegenüber anderen Mitgliedsländern, die restriktivere Rechtsnormen festgeschrieben haben, und empfiehlt eine Angleichung des schwedischen Rechts an den weniger generösen Standard innerhalb der EU.[4]

Die deutschen Befragten dagegen rahmen die Europäisierung durch Recht eher als Wandel in Richtung einer stärker humanitären Ausrichtung, insbesondere im Bereich des subsidiären Schutzes, und sehen hier deutliche Auswirkungen auf

4 Im Juli 2016 setzte die schwedische Regierung die nationale humanitäre Schutznorm tatsächlich für drei Jahre außer Kraft und führte eine Reihe weiterer Restriktionen ein (beispielsweise die Befristung von Aufenthaltserlaubnissen für Schutzberechtigte).

ihre alltägliche Entscheidungspraxis. Während Einzelne dies durchaus kritisch bewerten, schätzen andere die Ausweitung der Möglichkeiten, Schutz zu gewähren. Ein Sachbearbeiter erläutert dies am Beispiel des abgeleiteten internationalen Schutzes für Familienangehörige, wie er 2013 mit dem Gesetz zur Umsetzung der Anerkennungsrichtlinie eingeführt worden war:

»auch die Änderung jetzt im Grunde mit dem Subsidiärschutz der Familienschutz für Subsidiärschutz das sind natürlich schon so Sachen die wirken sich bei uns auch aus das ist klar und manchmal ist man es gibt auch Fälle wo man wirklich froh ist dass es jetzt den Familienschutz für Subsidiärschutz gibt das auf jeden Fall« (Interview Mayer).

Neben diesen Unterschieden betonen die Befragten beider Behörden, dass nationales Recht auch deshalb viel umfassender sei als die Regelungen des GEAS, da die Vergabe von Asyl in den Ländern auch von anderen Rechtsbereichen abhänge. Ein schwedischer Entscheider macht dies am Verhältnis von Asyl- und Arbeitsrecht fest, das im Vergleich Schwedens und Italiens deutliche Unterschiede aufweise. Ihm zufolge sei es rechtlich einfacher, in Italien Arbeit zu finden, während der Zugang zu Sozialleistungen erschwert werde; umgekehrt würde es sich in Schweden verhalten. In Italien »you are of course more on your own. You get a permit, but then you have to look after yourself. Here you get strong social assistance, but you perhaps don't get, it is difficult to get a job« (Interview Löfgren). Ähnlich formulieren es auch Befragte aus der deutschen Behörde: »da merkt man dass bestimmte Rechtsgebiete und auch der andere rechtliche Rahmen in andern Bereichen sehr auf das Asylrecht einwirken können zum Beispiel die Sozialgesetzgebung oder ja wie die sozialen Standards sind« (Interview Räther). Die nationalen Unterschiede beim Arbeitsmarktzugang und in den Systemen sozialer Sicherung machen den Befragten zufolge eine vollständige Harmonisierung der Asylverwaltungspraxis sehr unwahrscheinlich. Es deutet sich aber auch an, dass eine solche Angleichung der Rechtssysteme und Verwaltungspraktiken als nicht praktikabel oder sinnvoll bewertet wird.

Die Beschäftigten teilen damit die Vorstellung, dass europäische Standards im Sinne der Rechtsgleichheit und -einheitlichkeit zwar in allen Mitgliedsländern – und damit auch in der eigenen Behörde – Geltung besitzen. Allerdings sei das nationale Recht für die eigene Arbeit nicht nur vordringlich, sondern im Sinne der Regelungsdichte und der Querbezüge zu anderen Rechts- und Verwaltungsbereichen für die eigene Arbeit auch bestimmend. Das schließt eine ›Europäisierung qua Recht‹ sicherlich nicht aus. Aus der Perspektive der praktischen Verwaltungsarbeit sind es aber stets konkrete Direktiven, die für die eigene Arbeit relevant

sind. In diesem Zusammenhang nennen mehrere Befragte die Qualifikationsrichtlinie der EU als einen illustrativen Beleg für die Relevanz europäischen Rechts, denn sie definiert die Voraussetzungen, nach denen internationaler Schutz gewährt werden soll, und stellt insofern eine zentrale Grundlage ihres Arbeitshandelns dar. Europäische Rechtsverordnungen und -richtlinien bilden folglich einen treibenden Faktor der Europäisierung des lokalen Verwaltungshandelns. Ihr Einfluss ist aber relativ, das heißt abhängig von der Regelungsdichte und -breite des nationalen Rechts. Aus der schwedischen Perspektive wird der Einfluss des europäischen Rechts deshalb als eher marginal beschrieben, wie ein schwedischer Entscheider feststellt: »our national legislation was a little bit influenced by that« (Interview Löfgren).

5.2.1 Rechtliches Monitoring als Übersetzungs- und Hintergrundarbeit

Die relative Bedeutung europäischen Rechts für die Alltagsarbeit vor Ort lässt aber noch im Unklaren, auf welche Weise diese Transmission erfolgt. Die Gespräche eröffnen uns diesbezüglich wichtige Einblicke, wenngleich auch hier betont werden muss, dass die Schilderungen nur einen für die Beschäftigten besonders offensichtlichen Modus der Europäisierung qua Recht zu identifizieren erlauben: Es ist das behördeninterne Monitoring europäischer Rechtsprechung. Die Interviewten bestätigen damit nicht nur, dass die schwedischen und deutschen Asylverwaltungen eigene Abteilungen etabliert haben, die die Aufgabe übernehmen, europäische Rechtssetzung und Rechtsprechung zu verfolgen, auszuwerten und für die lokale Verwaltungspraxis nutzbar zu machen. Die Schilderungen belegen zugleich, dass diese rechtliche ›Hintergrundarbeit‹ in die Arbeitsmittel einfließt, die die Beschäftigten verwenden, darüber hinaus aber auch in behördeninternen Kommunikationsforen und Fortbildungen kursiert, derer sich die Sachbearbeitenden bedienen.

Tatsächlich bekräftigen die Beschäftigten auf dem *street level*, dass es für die Verwaltungspraxis von Wichtigkeit ist, über die Entwicklung des europäischen Rechts ausreichend informiert zu sein. Dabei handelt es sich um eine kontinuierliche Aufgabe, denn die Asylbehörden müssen auch die Rechtsstandards beachten, die noch nicht in nationales Recht eingegangen sind: »we have to keep up to date with things that have not yet got into the Swedish legislation« (Interview Åberg). Vor allem die schwedischen Behördenmitarbeitenden betonen in einer Reihe von Interviews die Bedeutung der Judikative im Allgemeinen und der europäischen Gerichte (der Gerichtshof der Europäischen Union [EuGH] und der Europäische

Gerichtshof für Menschenrechte [EGMR]) im Besonderen. Eine *case officer* beispielsweise verweist auf die ›Europäischen Gerichte‹, als sie nach den möglichen Wirkungen des europäischen Rechts gefragt wird.

»I mean we do of course conform very much to what the European Court says and of course we follow that incredibly closely, and it usually gets published on our Intranet when anything comes out, some new judgment that comes out and has an effect on what our legislation looks like – or how we work« (Interview Forsberg).

Die dauernde Anpassung der eigenen Arbeit an das sich dynamisch entwickelnde Asylrecht liegt aber nicht in den Händen der Sachbearbeitenden selbst, sondern in denen der Führungsebene und spezialisierter Fachabteilungen in den nationalen Asylbehörden. Es sind diese Abteilungen, die das Monitoring, die Übersetzung und Auslegung europäischer Rechtsprechung übernehmen. Aus der Perspektive der Beschäftigten auf dem *street level* wird Europa daher vor allem in Gestalt von Arbeitsanweisungen wahrnehmbar. Ein deutscher Entscheider formuliert dies folgendermaßen:

»also mir ist vollkommen klar dass die Führung bei uns also Referatsleiter Abteilungsleiter sich sicherlich auf europäischer Ebene austauschen und ihre Erfahrungen weitergeben und dass dass sich das dann in irgendner Arbeitsanweisung durchaus wiederfinden kann joa also Europa ist halt da gehört zu unser Arbeit es is mit dabei« (Interview Seidel).

Auch aus der Sicht einer schwedischen Entscheiderin handelt es sich beim Monitoring und der Vermittlung europarechtlicher Entwicklungen um eine Arbeit, die im Rahmen der arbeitsteilig vorgehenden Behörde eher im Hintergrund verläuft. Dies erläutert sie, als sie danach gefragt wird, ob sie selbst mit den europäischen Veränderungen in ihrer täglichen Arbeit in Berührung käme:

»I suppose we do of course it isn't something that I sit there and follow sort of personally but we do get (.) of course the Migration Agency follows (.) what is happening and then we get it sent (.) to us, that is on our Intranet (.) now there is a new one (.) these things that I sit and check each morning and then I check our Intranet as well on the computer, yes, and there we get news and all that, sort of, and everything and there you can always also see that now there is a new judgment from the EU that deals with this and then perhaps you (.) then there is usually a link to the judgment and then perhaps the Agency has written a little summary of what it is about as well and that sort of thing« (Interview Karlsson).

Die Interviews weisen diese Hintergrundarbeit mehreren Fachabteilungen und Personen zu: in Schweden den *Legal Affairs*, dem *Litigation Department* und den behördeninternen Asylexpertinnen und -experten, in Deutschland den Referats- und Abteilungsleitungen sowie den Prozess- und Fachreferaten. Für die kontinuierliche Übersetzung europäischen Rechts in behördeninterne Entscheidungspraktiken sind interne Prozesse etabliert worden, die verschiedene Akteure involvieren. Bei Bekanntwerden eines neuen Urteils und der Information des Behördenpersonals über das Intranet werden in Schweden zunächst die für den Themenbereich relevanten Asylexpertinnen und -experten aktiv, die die *case officers* und *decision makers* darüber informieren, für welche Fälle dieses Urteil Konsequenzen hat und bei welchen Fällen Expertise in die Entscheidungsfindung einbezogen werden muss. Erst im Laufe der folgenden Wochen sei dann mit einer Stellungnahme des Direktors der Rechtsabteilung zu rechnen, der festlege, in welcher Form die Beschäftigten bei der täglichen Arbeit zu verfahren haben: »an opinion from the Director for Legal Affairs, from the Migration Agency, which will state how we should act. A new established practice, you might say, that we have to follow« (Interview Löfgren).

Die Behörden sorgen auch dafür, dass die Informationen zur neuen Rechtsnorm und die intern erarbeiteten Handlungsanleitungen auf der Ebene der Sachbearbeitung ausreichend verankert werden. Informationen werden zunächst über das Intranet (»there is a news flash«) oder per E-Mail verbreitet (Interview Löfgren). Bei der Umsetzung sollen behördeninterne Hierarchien für eine konsequente Befolgung sorgen, denn die behördlichen Stellungnahmen und Handlungsempfehlungen werden normalerweise durch die Referatsleitungen bzw. die *teamleader* – bspw. während der regelmäßig stattfindenden Entscheiderbesprechungen bzw. Teamtreffen – eingebracht.[5] Während in der deutschen Behörde meist die Referatsleitungen oder die Prozessreferentinnen und -referenten die Vermittlung der Inhalte übernehmen, sind für die schwedische Behörde auch in dieser Hinsicht partizipative Elemente kennzeichnend, denn die *decision makers* werden damit beauftragt, die neuen Leitlinien bei den *case officers* ›zu verankern‹. Aber auch Personen auf der Ebene der Sachbearbeitung können die Aufgabe übernehmen, die neue Rechtsnorm und Verwaltungspraxis in der eigenen Einheit vorzustellen, beispielsweise über eine Einführung oder einen Workshop. Einem befragten *decision maker* zufolge sorge dies in der Regel dafür, dass der neue Standard auch in

---

5 Die Angaben zur Häufigkeit solcher Dienstbesprechungen variieren innerhalb der Behörden und auch zwischen ihnen. Schwedische Befragte sprechen von wöchentlichen Teamtreffen, je nach Außenstelle erwähnen die deutschen Befragten anlassbezogene, wöchentliche oder monatliche ›Entscheiderbesprechungen‹.

der Praxis ›verankert‹ wird: »So it is very important when a new legal opinion like that comes out that it gets anchored, and it usually does« (Interview Löfgren).

Diese Einschätzung deckt sich weitestgehend mit den Schilderungen der *case officers*, die mit der eigentlichen Fallbearbeitung, d. h. mit der Überprüfung des eingereichten Asylantrags, beauftragt sind. Allerdings betont eine schwedische *case officer*, dass die Anzahl der Anweisungen, die sie in der Praxis zu berücksichtigen habe, sehr groß sei. Angesichts der Zeitnot sei es eine echte Herausforderung, all die Schriftstücke zur Kenntnis zu nehmen, die für die betreffenden Fälle relevant seien: »there is an awful lot that you should really read and so on it isn't always possible to find the time for that as well so it is a challenge, absolutely« (Interview Andersson). Vor diesem Hintergrund wird verständlich, warum die oben zitierte *decision maker* auf die Bedeutung einer ausreichenden Verankerung der neuen »established practices« verweist, denn bei der Vielzahl der Rechtsstandards könne eine neue Anweisung leicht übersehen oder ignoriert werden. Die mündliche Vermittlung der Inhalte – auch mittels einer aktiven Einbindung der *case officers* – wird damit zu einem wesentlichen Instrument der Implementierung. Dies wird von der genannten *case officer* bestätigt, denn neben dem vielen Lesen, das sie zeitlich überfordere, komme es auch zu regelmäßigen Treffen, die der Erläuterung und Vermittlung dienen: »we normally have a meeting about it what exactly it means and and that sort of thing« (Interview Andersson).

Auch die deutschen Sachbearbeitenden betonen wiederholt, dass es zwar viele schriftliche Informationen (per E-Mail, über das Intranet, über MILo u. Ä.) gebe, im Alltagsbetrieb aber schlicht die Zeit fehle, sich damit eingehender zu befassen. Für die Vermittlung neuer Vorgaben zur Entscheidungspraxis spielen auch dort mündliche Besprechungen mit den Referatsleitungen vor Ort eine wesentliche Rolle, wobei diese ebenfalls zeitlichen Restriktionen unterliegen:

> »ansonsten gibt es wir versuchen das hier einmal im Monat ne Entscheiderbesprechung zu machen (.) wobei das aber auch nich immer klappt ne? (.) Also jetzt die letzte ist auch ausgefallen weil die Chefin im Urlaub war und dann war sie zwar wieder da aber hatte viel zu tun und da war ich in Anhörung und dann war ein anderer Kollege in Anhörung und irgendwie ist es dann schwierig immer n gemeinsamen Zeitpunkt zu finden wo alle sich auch wirklich mal treffen können und das besprechen können ne?« (Interview Kriegel)

In Bezug auf das Verwaltungshandeln belegen die Gespräche mit *street level bureaucrats* folglich, dass die Europäisierung der Verwaltungspraxis qua Recht voraussetzungsvoll ist, weil sie auf die Hintergrundarbeit zahlreicher Akteure innerhalb wie auch außerhalb der Behörden angewiesen ist. Nationales Recht bleibt für die lokale Fallbearbeitung handlungsleitend. Europarechtliche Direktiven und

Standards fließen entweder über den legislativen Pfad über die Anpassung nationaler Gesetze und Verordnungen an europäische Rechtsnormen in die Arbeit der Asylverwaltungen ein oder über den judikativen Pfad mittels der Rechtsprechung der Gerichte. In beiderlei Hinsicht müssen Rechtsstandards behördenintern aufgegriffen, übersetzt und implementiert werden, wofür spezialisierte Fachabteilungen und interne Hierarchien entscheidend sind. Was am Ende bei der Sachbearbeitung ankommt, muss nicht notwendigerweise dem entsprechen, was in den europarechtlichen Bestimmungen intendiert ist. Allerdings betonen die Befragten, dass die Behörden einige Energie darin investieren, dass neue europäische Rechtsnormen und Verfahrensstandards in der Praxis verankert werden, und sie haben auch ein eigenes Interesse daran, da eine gerichtliche Überprüfung der behördlichen Praxis immer möglich ist. Dies erklärt auch, warum die europäischen Gerichte in einigen der Interviews als konkreter Referenzpunkt einer Rechtsharmonisierung genannt werden. Allerdings muss in Erinnerung behalten werden, dass die Mitarbeitenden den europarechtlichen Einfluss als punktuell wahrnehmen. Hinzu kommt, dass die Europäisierung des Verwaltungshandels das Primat des nationalen Rechts nicht mindert, denn europäische Rechtsnormen und Verfahrensstandards werden in bestehendes Recht integriert. Damit reproduzieren sich auch die Unterschiede zwischen den mitgliedsstaatlichen Asylverwaltungen, die in den Gesprächen als wesentliches Merkmal des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems wahrgenommen werden.

5.2.2 Das GEAS als rechtliche Werte- und bürokratische Schicksalsgemeinschaft?

Die Europäisierung des Verwaltungshandelns qua Recht beschränkt sich aber nicht auf die Veränderungen behördlicher Praktiken, weshalb eine angemessene Bewertung zu kurz greifen würde, wenn sie nur die Ebene der beobachtbaren Tätigkeiten berücksichtigt. Eine Europäisierung des Verwaltungshandelns qua Recht hat vielmehr auch eine kognitive Komponente, da sie behördliches Handeln in einen erweiterten europäischen Referenzrahmen stellt. Tatsächlich haben die Ausführungen im vorangegangenen und diesem Kapitel gezeigt, dass sich die befragten Sachbearbeitenden als Teil eines gemeinsamen europäischen Asylsystems sehen, das rechtliche Geltung auch für das eigene berufliche Handeln besitzt. Allerdings beurteilen die Befragten die praktische Effektivität und normative Richtigkeit dieses Systems unterschiedlich. Zum einen stoße eine Rechtsharmonisierung an Grenzen, da es mitgliedsstaatliche Rechts- und Verwaltungstraditionen gibt, die sich differenziell auf europarechtliche Vorgaben einstellen. Zum anderen

stelle die Diversität der Verwaltungspraktiken die Geltung des GEAS nicht notwendigerweise infrage, sofern sie sich im Rahmen der europäischen Rechtsordnung bewegen oder zumindest darauf zubewegen. Und auch wenn einzelne Aspekte des GEAS als falsch kritisiert werden, so mindert dies nicht notwendigerweise die Einsicht der Sachbearbeitenden in die Notwendigkeit einer Rechtsharmonisierung. Unklar ist aber, welcher Vorstellung diese kognitive Europäisierung qua Recht aus der Perspektive des Behördenpersonals gehorcht. Im Hinblick auf die Rechtsharmonisierung ist es denkbar, dass sich die Beschäftigten als Teil einer bürokratischen Schicksals- oder aber als Teil einer rechtlichen Wertegemeinschaft sehen. Doch welche Vorstellung ist für die Befragten eher kennzeichnend?

Das Interviewmaterial lässt erkennen, dass beide Vorstellungen vom schwedischen und deutschen Behördenpersonal geteilt werden. Die Vorstellung einer rechtlichen Wertegemeinschaft bleibt aber recht diffus, denn wie wir in den vorangegangenen Ausführungen gesehen haben, beziehen sich die Befragten vor allem auf allgemeine Rechtsgüter wie etwa die Rechtsgleichheit und -einheitlichkeit. Antragstellende müssen überall in Europa den gleichen Zugang zu den gleichen Rechten haben, und überall muss gleiches Recht gesprochen und müssen Asylanträge gleich bearbeitet werden. So sind eine deutsche Sachbearbeiterin und ihr Kollege deutlich irritiert darüber, dass eine Person aus Belgien abgeschoben wurde, die in Deutschland aus ihrer Sicht zweifellos einen Schutzstatus erhalten hätte:

»das ist das wo ich noch zu ihm gesagt hab ich war in diesem EASO-Workshop und (das) wird eigentlich GELEHRT man soll ebend alle alles soll von überall gleich behandelt werden wo wir uns dann gefragt haben wie können die denn in Belgien sagen (.) das ist kein Asylgrund und wir aber sagen definitiv is das ein Asylgrund ne? Also da haben wir uns schon gefragt irgendwie ist das Denken doch anders in den Ländern selbst noch ne?« (Interview Kriegel)

Zuweilen bekunden Beschäftigte eine gewisse Toleranz gegenüber Abweichungen von dieser Norm, sobald es um die Ebene ihrer praktischen Arbeit geht, denn wie es eine deutsche Sachbearbeiterin beschreibt, sollen individuelle Gestaltungsspielräume erhalten bleiben: »jedes Land so wie jeder Mitarbeiter sollte auch seine Individualität behalten ne rechtliche Grundlagen einhalten ja aber trotzdem individuell bleiben« (Interview Baier). Das professionelle Interesse an individueller Autonomie führt bei den Befragten aber nicht dazu, die Notwendigkeit gemeinsamer rechtlicher Grundlagen infrage zu stellen. Manche betonen sogar die Notwendigkeit einer stärkeren Standardisierung der Verfahrenspraxis im Namen der Rechtsgleichheit, wie eine bereits zitierte schwedische Sachbearbeiterin ausführt

(»really is super important«), selbst wenn dies dem Interesse an professioneller Autonomie zuwiderläuft (Interview Andersson). Die Rechtsgleichheit gilt es folglich zu wahren. Über dieses grundlegende Rechtsgut hinaus aber lässt sich nicht erkennen, dass das Behördenpersonal die Vorstellung einer rechtlichen Wertegemeinschaft verinnerlicht hat, obschon einzelne Befragte sich dies durchaus wünschen würden:

»wichtig ist denk ich dass man sich bewusst wird dass es unterschiedliche Rahmenbedingungen in den Ländern gibt und dass einfach unterschiedliche Wertvorstellungen bestehen und dass (es) ein gemeinsamer Austausch ist aber dass man bestimmte Wertvorstellungen die einfach dem Asylverfahren zugrunde liegen wie Schutz der Menschenrechtedass man dass bestimmte Sachen einfach nich verhandelbar sind oder relativierbar« (Interview Räther).

Die genannten »unterschiedliche[n] Wertvorstellungen« werden vor allem bei der Frage virulent, wie restriktiv oder inklusiv die asylrechtlichen Schutzbestimmungen sind oder sein sollten. Der Dissens, der sich hier abzeichnet, bezieht sich vor allem auf die spezifischen asylrechtlichen Normen, die im GEAS verankert sind. Die meisten schwedischen Befragten setzen das schwedische Asylrecht positiv vom GEAS ab, und nur bei einer Sachbearbeiterin wird diese Haltung als ›überheblich‹ gegenüber den anderen Mitgliedsländern thematisiert. Die meisten der deutschen Befragten dagegen betrachten das GEAS und »die europäische Sichtweise« als humanitärer im Vergleich zum nationalen Asylrecht. Obschon dies einzelnen Befragten punktuell zu weit geht, wird Europäisierung in dieser Hinsicht als Ausweitung der Grundlagen, Schutz gewähren zu können, wahrgenommen und positiv bewertet.

»und das hat sich auf jeden Fall geändert im Lauf der [Dauer der Tätigkeit als Entscheidungsperson] Jahre (.) durch die verschiedenen gesetzlichen Änderungen die erfolgt sind und natürlich auch durch die Einführung der europäischen Richtlinien (.) da gibt es schon einen massiven Wertewandel innerhalb des Bundesamtes der auch damit natürlich einherging dass unsere Schutzquoten sich deutlich erhöht haben (.) dass auch die Bemessungskriterien ein bisschen verändert wurden weil eben die europäische Sichtweise mit dazu gekommen is« (Interview Gabriel).

Die Etablierung des GEAS hat folglich nicht dazu geführt, unter den Beschäftigten der schwedischen und deutschen Behörden einen Konsens über die generelle Richtung des Verwaltungshandelns und über die Auslegung von Rechtsbegriffen und Kriterien für die Gewährung von Schutz zu erzielen. Vielmehr werden die

dem GEAS zugrunde liegenden rechtlichen Werte immer vor der Hintergrundfolie der nationalen asylpolitischen Traditionen interpretiert und bewertet. Die schwedischen Befragten sind in dieser Hinsicht weitestgehend von der Überlegenheit des schwedischen Systems überzeugt und können mit dem GEAS deshalb keinen größeren Anpassungsdruck verbinden. Nur eine Sachbearbeiterin führt in dem Gespräch aus, dass sie den schwedischen Anspruch gegenüber anderen Mitgliedsländen als überheblich empfindet, weshalb sie für eine stärkere Orientierung am GEAS plädiert. In den deutschen Interviews werden hingegen häufiger unterschiedliche Wertvorstellungen benannt, die nicht nur auf den nationalen Kontext, sondern auch auf generationen- oder außenstellenspezifische Prägungen oder die individuelle politische Gesinnung zurückgeführt werden. Vor dem Hintergrund dieser Heterogenität wird verständlich, warum die »europäische Sichtweise« von manchen der deutschen Befragten so leidenschaftlich befürwortet, von anderen dagegen mit Argwohn und Skepsis betrachtet wird.

Fall- und behördenübergreifend geteilt wird insofern lediglich eine auf sehr allgemeinen Rechtsgütern gegründete Vorstellung einer europäischen rechtlichen Wertegemeinschaft. Die Idee einer bürokratischen Schicksalsgemeinschaft ist dagegen sehr eng an den beruflichen Erfahrungshorizont der Beschäftigten rückgekoppelt. Den schwedischen und deutschen Befragten ist sehr deutlich bewusst, dass sie mit den Behördenmitarbeitenden aller Länder des Dublin-Raums in einem Boot sitzen. Dies hat mit der Vergemeinschaftung der Asylpolitik zu tun, denn mit dem GEAS haben die Mitgliedsländer rechtlich festgeschrieben, dass die Gewährung von Asyl und subsidiärem Schutz eine gemeinsame Aufgabe ist, die arbeitsteilig bearbeitet werden soll. Mit den asylrechtlichen Bestimmungen der EU erhalten die Asylbescheide der einzelnen Mitgliedsländer europaweite Geltung, und zwar insbesondere dann, wenn es sich um Ablehnungen handelt. Ein positiver Bescheid und der dabei verliehene Schutzstatus gelten aufgrund der eingeschränkten Freizügigkeitsrechte für anerkannte Flüchtlinge und subsidiär Geschützte dagegen im Grunde nur innerhalb des Mitgliedslands, das über den Asylantrag entschieden hat. Mit diesen Regelungen werden zugleich die Zuständigkeiten der jeweiligen Länder für aktenkundige Fälle abgesteckt, um das Phänomen der *refugees in orbit* (für deren Asylverfahren kein Staat die Zuständigkeit übernimmt) ebenso zu vermeiden wie mehrfache Antragsstellungen (das sogenannte *asylum shopping*).

Auf diese Weise etabliert das GEAS (insbesondere mit der Dublin-Verordnung) ein arbeitsteiliges System zwischen den Asylverwaltungen, das auch als bürokratische Schicksalsgemeinschaft zu verstehen ist. Denn die Arbeit jeder lokalen Behörde hängt davon ab, wie groß die Zahl der Menschen ist, die Asyl oder subsidiären Schutz in den anderen Mitgliedsländern beantragen, wie sehr die dortigen Verwaltungspraktiken den europäischen Rechtsstandards gehorchen und wie

gewissenhaft und nach welchen politischen Vorgaben die Behörden die Anträge erfassen, dokumentieren und bearbeiten. Letztlich verweisen die Befragten auf gegenseitige Abhängigkeiten, die sich an zwei Kernproblemen festmachen lassen. Zunächst argumentieren sie, dass die eigene Arbeit unmittelbar von der Asylpolitik und Verwaltungspraxis der anderen Mitgliedsländer abhängt. Mitgliedsländer verschieben Arbeitslasten gewollt oder ungewollt auf andere Behörden, sobald sie ihre asylrechtlichen Bestimmungen und Verfahren ändern. Diesen Punkt illustriert eine schwedische Sachbearbeiterin, als sie erläutert, warum die Entscheidung einzelner Mitgliedsländer, Staaten als ›sichere Herkunftsländer‹ zu werten, die eigene Arbeit verändert:

»So if it were to happen that, what is it – Germany and some other country arrive at some position, it is moving in towards more of the Balkan countries being safe countries, we will possibly get an increased flow to Sweden. That means that I will get more of those investigations. And now we have to do it within a shorter time span. And to some extent that might, it means I have to give them priority. And that might mean that people from other countries have to wait longer. Because I have to give priority to Balkan countries. And that [unverständlich] and that will influence my daily life, definitely. Of course it will. In that way I can really see that how harmonisation or non-harmonisation in Europe develops will have an effect on my work situation« (Interview Forsberg).

Verwaltungsarbeit wird über Grenzen verschoben, sobald Länder eine asylpolitische Position gegenüber einer Gruppe – etwa die syrischer Geflüchteter – einnehmen: »certain positions in relation to other countries for example Syria, clearly it varies a great deal in Europe, and this of course influences my work to an incredible extent« (Interview Forsberg). Die Sachbearbeiterin sieht sich insofern als Teil einer bürokratischen Schicksalsgemeinschaft, in der die politischen Entscheidungen anderer Mitglieder einen unmittelbaren Einfluss auf sie selbst haben. Mit dem Verweis auf die behördlichen Priorisierungen thematisiert sie zudem die unmittelbaren Folgen, die diese wechselseitigen Abhängigkeiten für bestimmte Gruppen von Antragstellenden haben können. Über die generelle Asylpolitik hinaus ergeben sich auch deshalb gegenseitige Abhängigkeiten, weil die Asylverwaltungen durch ihre behördliche Praxis ›Arbeitslasten‹ verschieben. Die Befragten verweisen beispielsweise auf Geflüchtete, die über Griechenland oder Italien nach Schweden oder Deutschland kamen, um Asyl zu beantragen (Interview Johansson, Interview Pietsch), obschon dies nach der Logik des Dublin-Systems eigentlich ausgeschlossen sein sollte. In der Wahrnehmung der Befragten verschafft die unvollständige Umsetzung der administrativen Vorgaben des Dublin-Systems durch die Länder an den europäischen Außengrenzen den deutschen

und schwedischen Behörden Mehrarbeit. Auch wenn manche der Befragten ein prinzipielles Verständnis für die Mobilitätsentscheidungen der Geflüchteten ausdrücken, so steht im Vordergrund der Schilderungen doch die Feststellung, dass sich der eigene Arbeitsaufwand erhöht, sobald andere Länder Geflüchtete ohne Registrierung passieren lassen, Aufenthaltsgenehmigungen erteilen, die nicht überprüft werden können, oder innerhalb des Dublin-Verfahrens nicht ausreichend kooperieren.

Die Vorstellung, in einem Boot mit den anderen Mitgliedstaaten zu sitzen, scheint ein Gefühl wechselseitiger Abhängigkeiten, teilweise aber auch von Zugehörigkeit und Verbundenheit zu schaffen. Denn weder in den schwedisch- noch in den deutschsprachigen Interviews werden die Behördenmitarbeitenden anderer Länder explizit kritisiert. In einzelnen Fällen wird im Gegenteil eher Verständnis, gar Mitgefühl gezeigt, das die weiter oben zitierte Trainerin mit Bezug auf die schlechten Arbeitsbedingungen der griechischen Kolleginnen und Kollegen äußerte. Gegenseitiges Verständnis, gar wechselseitige Solidarität sind aber nicht notwendigerweise Folgen der genannten Abhängigkeiten, denn in einer Reihe von Interviews wird zumindest implizite Kritik ausgedrückt. Es werden die bereits genannten Klagen über den eigenen Mehraufwand geäußert, doch auch die Undurchsichtigkeit der Tätigkeit anderer Behörden (Interview Johansson) wird bemängelt. In Gesprächen mit Mitarbeitenden des BAMF wird auch ein gewisses Verständnis dafür geäußert, dass manche Antragstellende nicht an das für sie zuständige Mitgliedsland rücküberstellt werden möchten. So berichtet eine Sachbearbeiterin von einem syrischen Geflüchteten, der in Bulgarien einen Aufenthaltstitel erhielt, dort aber nicht bleiben wollte, da es dort »auch so schlimm ist«, da er »keine Unterstützung«, keine Hilfe erhalten habe, um eine »Wohnung zu finden« und »zu finanzieren« oder »Arbeit zu bekommen«, auch seien die Wohnheime »wie ein Gefängnis« (Interview Baier). Aus diesen Schilderungen kann zwar keine explizite Kritik an den Behördenmitarbeitenden anderer Länder herausgelesen werden, aber doch ein Befremden über die als niedriger wahrgenommenen Rechts- und Verfahrensstandards anderer Asylverwaltungen, und implizit eine positive Bewertung der Bedingungen, die das eigene Land Geflüchteten bieten kann. Das Bewusstsein, Teil eines europäischen Asylverwaltungsraums zu sein, und die damit verbundenen Vergleichsmöglichkeiten bieten den Beschäftigten der beiden hier untersuchten und zu den *strong regulators* zählenden Behörden (Zaun 2017) insofern auch Rechtfertigungen dafür, sich mit den Defiziten des eigenen Systems nicht zwingend oder nicht tiefgehender auseinandersetzen zu müssen.

Die Vorstellung einer Schicksalsgemeinschaft führt damit nicht notwendigerweise zu einem Gefühl einer bürokratischen Solidargemeinschaft. Wirksam für

eine Europäisierung des Verwaltungshandelns ist sie aber trotzdem, denn sie erhöht – unter den Befragten der beiden untersuchten Behörden – die Bereitschaft, einer Harmonisierung des Asylrechts und einer grenzüberschreitenden Standardisierung des Verwaltungshandelns zuzustimmen. Wie die oben zitierte Sachbearbeiterin es ausgedrückt hat, liegt der Grund für die bewusste oder unbewusste Verschiebung von Aufgaben vor allem im Ausmaß der »harmonisation or non-harmonisation in Europe« (Interview Forsberg). Es ist nicht so sehr die Vorstellung einer rechtlichen Wertegemeinschaft, die die Befragten dazu antreibt, das Primat einer Europäisierung qua Recht anzuerkennen. Es sind eher die Vorstellung einer bürokratischen Schicksalsgemeinschaft und ein Interesse an einer effektiven oder fairen Verantwortungsteilung, die dazu beitragen, dass die Befragten eine Angleichung der Rechtsnormen und Verfahrensstandards mehrheitlich befürworten. Die sich daran anschließende Frage, ob sich diese Form der kognitiven Europäisierung als handlungsleitend durchsetzt und die Beschäftigten auch dazu veranlasst, ihre praktische Arbeit an den europäischen Rechtsstandards auszurichten, ist mit Vorsicht zu beantworten, denn beide Behörden sind in der täglichen Arbeit mit hohen Fallzahlen und organisatorischen Sachzwängen konfrontiert. Allerdings enthält der berufliche Alltag motivationale Anreize, die bei der Europäisierung der behördlichen Praktiken eine wichtige unterstützende Rolle spielen.

5.3 EUROPÄISIERUNG QUA VERFAHREN

Die Arbeit der lokalen Asylbehörden ist durch formalisierte Verfahren geprägt, die den Arbeitsprozess von der Erfassung eines Antrags über das Führen einer Akte bis zur Erstellung eines Bescheides strukturieren. Für staatliche Bürokratien ist diese Verfahrensmäßigkeit kennzeichnend, nicht zuletzt deshalb, weil sie der für die eigene Legitimation geforderten Rechtmäßigkeit des Verwaltungshandelns entspricht. Behörden müssen ihre Arbeit an rechtlich gesetzten Zielen, Zuständigkeiten, Mindeststandards und Dienstwegen ausrichten, die letztlich festlegen, wer innerhalb welcher Abteilung mit welchen Teilaufgaben betraut ist und wie Entscheidungen getroffen und kommuniziert werden. Aus diesem Grund ist davon auszugehen, dass die Europäisierung des lokalen Verwaltungshandelns qua Recht auch unmittelbare Auswirkungen auf die Veränderungen der behördlichen Asylverfahren hat, denn europäisches Recht legt Verfahrensvorgaben und -standards fest, die im lokalen Kontext zu beachten sind.

Im vorangegangenen Unterkapitel konnte gezeigt werden, dass die nationalen Asylverwaltungen in Schweden und Deutschland eine Europäisierung ihrer Verfahren qua Recht betreiben, indem sie die Entwicklungen der europäischen

Rechtssetzung und Rechtsprechung kontinuierlich beobachten und über interne Mitteilungen und Schulungen in der Praxis verankern. Allerdings muss zwischen Recht und Verfahren unterschieden werden, denn die Verfahren werden durch die nationalen Bürokratien definiert und ausgestaltet. Die Arbeitsprozesse der nationalen Verwaltungen müssen den (europäischen) Rechtsnormen zwar gerecht werden. Die konkrete Ausgestaltung aber hängt auch von den organisatorischen, technischen und personellen Verhältnissen im Mitgliedsland und in der jeweiligen Behörde ab. Die Entwicklung des GEAS scheint von dieser Erkenntnis beeinflusst zu sein, denn die Europäische Union setzt bei der Veränderung und Angleichung der lokalen Verwaltungspraxis nicht ausschließlich auf das Recht und den darin angelegten Wunsch nach einer rechtlichen Harmonisierung behördlichen Handelns. Unterstützende Maßnahmen suchen auch die organisatorischen, technischen und personellen Voraussetzungen für ›europäisierte‹ Verfahren zu schaffen. Ziel dieser Maßnahmen ist zum einen die Angleichung der Verwaltungspraktiken in den verschiedenen Mitgliedsländern, zum anderen aber auch eine intensivere grenzüberschreitende Verwaltungskooperation. Für das Dublin-System sind diese Bemühungen besonders gut belegt, denn im Anschluss an die Dublin-Verordnungen, die den rechtlichen Rahmen für die Verwaltungskooperation schufen, wurden elektronische Datenbanken und Kommunikationsplattformen eingerichtet sowie Abteilungen und Arbeitsprozesse in den nationalen Verwaltungen etabliert und mit ausgebildetem Personal bestückt (Aus 2006). Aus der Perspektive der Behörden sind darüber hinaus der grenzüberschreitende Erfahrungsaustausch und gegenseitige Amtshilfen wichtig, um den operativen Betrieb am Laufen zu halten. Diese Maßnahmen haben ein System der grenzüberschreitenden Verwaltungskooperation etabliert, das in seiner Funktionsweise und mit Blick auf seine Widersprüche, Paradoxien und humanitären Kosten bereits mehrfach untersucht worden ist (Schuster 2011; Kuster/Tsianos 2016; Tsianos/Kuster 2016).

Die Frage danach, ob und wie dieses System auf der Ebene des *street levels* aufrechterhalten wird, muss aber auch auf der Ebene der Verfahren selbst ansetzen. Den folgenden Ausführungen liegt die Annahme zugrunde, dass Verfahren ein Modus der Europäisierung der Verwaltungspraxis sind. Sollten nationale Mitgliedsstaaten ähnliche Arbeitsprozesse und Arbeitsmittel einführen, so dürfte dies einen unmittelbaren Einfluss auf die praktische Arbeit des Verwaltungspersonals haben. Darüber hinaus müsste die Einführung grenzüberschreitender Verfahren und Arbeitsmittel auch transnationale Verwaltungskooperation ermöglichen, gegebenenfalls auch grenzüberschreitende Arbeitsprozesse, an denen Behörden unterschiedlicher Mitgliedsländer beteiligt sind, forcieren. Allerdings sollte auch in dieser Hinsicht nicht von deterministischen Wirkungen ausgegangen werden, wie noch zu zeigen sein wird, denn der Umgang mit Verfahren und Verfahrensanteilen

divergiert zwischen Mitgliedsstaaten und Behörden in der praktischen Handhabung.

5.3.1 Nationale Asylverfahren in Deutschland und Schweden

Bei den Interviews und Beobachtungen vor Ort fiel zunächst die große Ähnlichkeit der Verfahren der schwedischen und deutschen Behörden auf. So bestehen die Asylverfahren in beiden Ländern aus verschiedenen Schritten, die teils parallel verlaufen und als Registrierung, Antragstellung, Zuständigkeitsprüfung, Beschaffung relevanter Dokumente, Anhörung, Entscheidungsfindung und Bescheiderstellung bezeichnet werden können. Die einzelnen Verfahrensteile weichen zwar voneinander ab, sobald die Ebene der konkreten Verfahrenspraxis in den Blick gerät, wie weiter unten noch erläutert werden soll, aber in der Gesamtstruktur des Verfahrens gibt es deutliche Parallelen.

In Deutschland erfolgte die erstmalige Registrierung der Asylsuchenden zum Zeitpunkt unserer Datenerhebung zumeist durch die Bundespolizei oder die Behörden der Länder und Kommunen, die eine Bescheinigung über die Meldung als asylsuchende Person (BÜMA) bzw. einen Ankunftsnachweis ausstellten. Das Asylverfahren galt allerdings erst dann als förmlich eröffnet, wenn der Antrag bei einer der Außenstellen des BAMF gestellt wurde (während die in der Dublin-Verordnung definierten Fristen bereits ab Äußerung des Asylgesuchs zu laufen beginnen). Solche Außenstellen sind über das gesamte Bundesgebiet verteilt; zum Zeitpunkt unserer Datenerhebung lag deren Zahl bei 22 bzw. 24.[6] Im Rahmen der Antragstellung wird eine elektronische Akte beim BAMF angelegt. Hierzu werden von den Mitarbeitenden des Asylverfahrenssekretariats (AVS) in Zusammenarbeit mit den Dolmetschenden die persönlichen Daten der Antragstellenden aufgenommen. Es wird eine erkennungsdienstliche Behandlung (Lichtbilder, Körpergröße, Fingerabdrücke) vorgenommen und ein Datenabgleich mit dem European Dactyloscopy (Eurodac) sowie mit dem Visa-Informationssystem (VIS) durchgeführt. Die Daten werden zudem mit dem Ausländerzentralregister (AZR) abgeglichen und dorthin gemeldet. Die Antragstellenden werden über ihre Mitwirkungspflichten belehrt und erhalten allgemeine Verfahrenshinweise. Im Rahmen einer kurzen

6 Aktuell liegt sie bei 38, zwischenzeitlich lag sie auch einmal bei über 50. Neu eingerichtet wurden in den letzten Jahren im Rahmen eines »integrierten Flüchtlingsmanagements« sogenannte AnkER-Einrichtungen, Ankunfts-, Anhörungs- und Entscheidungszentren sowie »Bearbeitungsstraßen« und »Warteräume« (siehe den aus der Perspektive des BAMF erstellten *Leitfaden zum Aufbau eines Ankunftszentrums*, Arbeitsstab Integriertes Flüchtlingsmanagement 2016).

standardisierten Befragung werden Eckdaten zu Staats-, Stammes- und Religionszugehörigkeit, Reisewegen, Verwandten in Deutschland und anderswo u. Ä. erhoben. Anschließend erhalten die Antragstellenden die Aufenthaltsgestattung, die ihnen für die Dauer des Verfahrens einen legalen Aufenthalt in Deutschland verschafft. Falls sich bei dieser Erstbefragung Anzeichen dafür ergeben, dass ein anderer Mitgliedsstaat zuständig sein könnte, wird ein Dublin-Verfahren eingeleitet.

Ist ein Asylantrag gestellt, wird ein Verfahren in Gang gesetzt, in dessen Verlauf die Behörde verschiedene Dokumente (beispielsweise den Antrag, das Formular zur Erstbefragung, die Niederschrift zur Anhörung, den Bescheid) herstellt, auf die im weiteren Verlauf des Verfahrens immer wieder Bezug genommen wird und die eine Grundlage für die nächsten Verfahrensschritte darstellen. Im Verlauf des Verfahrens erhalten die Antragstellenden (teilweise erst erheblich später) eine Ladung zur Anhörung, bei der sie sich zu ihren Fluchtgründen äußern können. Für die Durchführung dieser Anhörungen und auch für die anschließende Entscheidungsfindung und Bescheiderstellung sind Mitarbeitende des gehobenen Dienstes zuständig. Der Austausch zwischen Asylsuchenden und Behörde erfolgt dabei meist über die Einbeziehung einer dolmetschenden Person. Dies hat einen erheblichen Einfluss auf die *Face-to-Face*-Interaktionen zwischen Behördenmitarbeitenden und Asylsuchenden (Scheffer 1997; Pöllabauer 2007; Dahlvik 2010; Gibb/Good 2014). Zudem wirkt sich die seitens des Amtes finanzierte Übersetzungstätigkeit in vielfältiger Weise auf die Auswahl, die Interpretation und die Archivierung von Informationen aus, die die Behörde in ihren Akten festhält. Eine kostenfreie, systematisch angebotene und unabhängige Rechtsberatung existiert in Deutschland nicht flächendeckend und die Antragstellenden haben keinen Anspruch auf eine Rechtsbegleitung während des Verfahrens. Sie können sich zwar von Rechtsanwältinnen und -anwälten begleiten lassen, müssen für die Kosten aber selbst aufkommen. Seitens des BAMF erhielten sie bislang meist standardisierte schriftliche Belehrungen über einzelne Verfahrensschritte. Seit 2018 wurde schrittweise mit der Einführung einer systematischen Verfahrensberatung begonnen,[7] diese ›unabhängige‹ Beratung soll allerdings durch das BAMF selbst geleistet werden (AIDA 2020: 65-68). Gegen die Bescheide des Bundesamtes kann vor den Verwaltungsgerichten geklagt werden. Eine rechtsanwaltliche Vertretung ist in der ersten Instanz nicht zwingend, in der zweiten aber vorgeschrieben. Die Kläger und Klägerinnen können Prozesskostenhilfe beantragen, diese wird jedoch nur bei ausreichender Erfolgsaussicht gewährt, sodass sie die Kosten für die rechtsanwaltliche Vertretung häufig selbst tragen müssen. (Ebd. 31-32)

7 Diese wurde mit §12a des »Zweite[n] Gesetz[es] zur besseren Durchsetzung der Ausreisepflicht« (das sogenannte Geordnete-Rückkehr-Gesetz) eingeführt.

Das schwedische Asylverfahren durchläuft ähnliche Schritte. Asylanträge werden zwar auch an den Grenzen Schwedens gestellt, da Zoll und Polizei Kontrollen an Flughäfen, Brücken und Fährterminals durchführen und Asylgesuche registrieren können. Letztlich werden die Antragstellenden aber an das schwedische Migrationsamt *Migrationsverket* verwiesen, das für die Bearbeitung der Anträge zuständig ist und über Außenstellen in allen Kreisen verfügt. Nicht in allen Außenstellen werden Asylverfahren bearbeitet, manche der kleineren sind ausschließlich mit der Unterbringung und Versorgung der Asylsuchenden betraut. Ähnlich wie im BAMF werden bei der Registrierung Identitätsnachweise und persönliche Daten (Ausbildung, Familienstand und enge Familienangehörige) geprüft, auch werden die Gründe für die Ausreise aus dem Herkunftsland erfasst. Fotos werden angefertigt und Fingerabdrücke genommen und mit der Eurodac-Datenbank bzw. dem VIS abgeglichen, um festzustellen, ob bereits ein Antrag in einem anderen europäischen Land gestellt wurde und eine Überstellung in das für den Fall zuständige Mitgliedsland organisiert werden soll. Sofern das *Migrationsverket* die Zuständigkeit für den Fall übernimmt, wird auch in Schweden eine persönliche Anhörung der Antragstellenden zu den Fluchtgründen durchgeführt. Diese ist für das Verfahren von zentraler Bedeutung, da sie den Antragstellenden die Möglichkeit bietet, ihre Fluchtgeschichte und ihre individuelle Furcht vor Verfolgung darzulegen. Zudem bietet sie den Beschäftigten der Behörde Gelegenheit, zusätzliche Informationen zur Person und zu den Fluchtwegen einzuholen und die Aussagen zu den Fluchtgründen auf ihre Glaubhaftigkeit hin zu überprüfen.

Im schwedischen Verfahren werden die Fälle nach der Registrierung einem *case officer* zugewiesen, der für die Fallbearbeitung, die Anhörung und Sachstandsermittlung zuständig ist. Mit Abschluss der Beweisaufnahme wird der Fall einem *decision maker* übergeben, der zwar in enger Abstimmung mit dem *case-officer* den Verlauf der Fallbearbeitung begleitet und supervidiert hat, aber nun für die eigentliche Entscheidungsfindung zuständig ist. Antragstellende haben in Schweden einen Anspruch auf kostenlose Dolmetschdienste während des gesamten Verfahrens. Zudem wird ihnen für die Dauer des Verfahrens ein Rechtsbeistand zur Seite gestellt, der auch bei den Anhörungen anwesend und über alle Verfahrensschritte und die relevanten Entscheidungsgrundlagen zu informieren ist.[8] Die Machtasymmetrien zwischen der Asylbehörde und den Antragstellenden werden davon allerdings nicht notwendigerweise beeinflusst (Joormann 2020), zumal die Geeignetheit und Qualifikation dieser vom *Migrationsverket* bestellten Rechtsbeistände wiederholt zum Gegenstand von Kritik wurden (AIDA 2021: 32-

8 Für Dublin-Verfahren gilt dies allerdings nicht (AIDA 2021: 42-43).

34). Gegen den Bescheid können die Antragstellenden vor speziellen Migrationsgerichten klagen: den vier *Migration Courts* und dem *Migration Court of Appeal*. Für die rechtliche Vertretung im Klageverfahren wird ebenfalls ein kostenfreier *public counsel* bestellt.[9]

An den deutschen und schwedischen Verfahren fällt zunächst die Synchronisierung ähnlicher Verfahrensschritte auf. Sie ist durch den Umstand zu erklären, dass staatliche Bürokratien in den verschiedensten Regelungsbereichen bestimmte Aufgaben festschreiben, die nacheinander administrativ abgearbeitet werden müssen. Anträge müssen gestellt, die Zuständigkeit geprüft werden, bevor die Fälle kategorisiert, die konkreten Rechtsansprüche überprüft und die staatlichen Leistungen erbracht werden. In diesem Zusammenhang sind Aktenförmigkeit und Schriftlichkeit von besonderer Bedeutung, die im Zuge der Digitalisierung nicht etwa an Relevanz verlieren, sondern eher noch an Prägekraft gewinnen. Während der Fallbearbeitung werden Dokumente eingeholt und erstellt, die sich zu einer in Textform festgelegten »Fallrealität« mit einer Eigendynamik entwickeln können, »der sich die kategorisierte Person, aber auch die damit beschäftigten Instanzen in der Folge nur schwer entziehen können« (Wolff 2009: 505).

Die einmal aufgenommenen Informationen spielen für die Beurteilung des Asylantrags seitens der Behörde eine erhebliche Rolle und werden in ihrer digitalen Form sowohl behördenintern als auch in der Kooperation mit anderen Behörden verteilt. Für den Verlauf der Verfahren ist diese sukzessive Sammlung von Informationen folgenreich, denn die digitalen Arbeitsplattformen kanalisieren die folgenden Arbeitsprozesse. Alle Bestandteile einer Akte erscheinen später im Blickfeld der Verwaltungsangestellten, die für die Anhörung der Asylsuchenden verantwortlich sind. In der Vorbereitung auf die Anhörung können sie als erste Hinweise darauf fungieren, wie und welche Fragen gestellt werden und welche Aspekte einer besonderen Aufmerksamkeit bedürfen (Probst 2012: 299). Nach dem Abschluss der Informationsaufnahme strukturieren sie in starkem Maße die Beweiswürdigung und Entscheidungsfindung (Schittenhelm 2015; Schittenhelm/Schneider 2017).

Dass die schwedischen und deutschen Asylverfahren so stark synchronisiert sind, hat insofern mit der inhaltlichen Dimension der zu bearbeitenden Vorgänge und insbesondere mit der Formalisierung, Digitalisierung und Aktenförmigkeit der Fallbearbeitung zu tun. Diese gewinnen bei Asylverwaltungen noch an Rele-

9 Auch hier gelten Ausnahmen für Dublin-Verfahren. Die Kosten für eine rechtsanwaltliche Vertretung vor Gericht müssen von den Klägerinnen und Klägern getragen werden (AIDA 2021: 42-43).

vanz, da die Antragstellenden in der Regel im Ankunftsland noch nicht aktenkundig sind und die Akten, auf denen die behördliche Arbeit beruht, ganz oder zu einem erheblichen Anteil erst innerhalb der Verfahren erzeugt werden (Scheffer 1997; Schittenhelm 2015: 140). Mit der Unvollständigkeit der Informationen zu dem Einzelfall steigt die Bedeutung von Informationen, die über Gruppen von Antragstellenden oder über ganze Herkunftsländer verfügbar sind. Auch aus diesem Grund gleichen sich die Verfahren in beiden Ländern, denn stets geht es um die Beschaffung entscheidungsrelevanter Informationen. Während der Registrierung der Anträge werden Informationen erhoben, um persönliche Daten aufzunehmen, die Akte anzulegen, den Fall gegebenenfalls vorzusortieren (zum Beispiel falls, wie in Schweden, besondere beschleunigte Verfahren vorgesehen sind) und die Zuständigkeit der eigenen Behörde zu ermitteln. Die eigentliche Fallbearbeitung stützt sich neben diesen kurzen Erstbefragungen zunächst vor allem auf die Einholung von schriftlichen Dokumenten, die aber die Sachlage hinsichtlich der für die Prüfung des Schutzstatus wichtigen Anknüpfungsmerkmale (hier insbesondere: wohlbegründete Furcht vor Verfolgung) nicht eindeutig genug zu bewerten erlauben, weshalb die mündliche Anhörung das zentrale Instrument der Beweisermittlung ist (Schneider/Wottrich 2017). Bei dieser Synchronizität der Verfahrensschritte spielt auch das GEAS eine wichtige Rolle, da es Verfahrensstandards festlegt, denen die Behörden genügen müssen und die auch die Rechte und Pflichten der Schutzsuchenden betreffen. Mit dem europäischen ETC-Schulungsprogramm werden diese Standards konkretisiert sowie Wissensbestände und Handlungsempfehlungen vermittelt, durch die vergleichbare Arbeitsprozesse in der Praxis verankert werden sollen. Über die Etablierung gemeinsamer elektronischer Datenbanken zur biometrischen Erfassung der antragstellenden Personen und zur Klärung der Zuständigkeit zwischen den Mitgliedsländern werden synchronisierte Arbeitsschritte über nationale Grenzen hinweg weiter forciert.

Die Asylverwaltungen der beiden Länder unterscheiden sich aber auch in wichtigen Punkten. Zum einen ist darauf zu verweisen, dass sie in sehr unterschiedlichem Maße unabhängig agieren können und zudem die Zuständigkeiten für asylsuchende Personen unterschiedlich stark unter dem Dach der Asylbehörden gebündelt sind. Das schwedische *Migrationsverket* ist dem Justizministerium zugeordnet, aber der Regierung als ganzer gegenüber rechenschaftspflichtig. Was die Entscheidungsfindung und die Anwendung des Rechts betrifft, so gilt in Schweden das Prinzip der Unabhängigkeit der Verwaltungsbehörden (Migrationsverket 2016: 10): »Das Migrationsamt trifft seine Entscheidungen unabhängig auf Basis des geltenden Rechts; Weisungen der Regierung oder einzelner Ministerien sind nicht zulässig.« (Parusel 2016: 12) Es zeigt sich zudem ein hohes Maß an

administrativer Dezentralisierung bei gleichzeitig hoher Bündelung der Zuständigkeiten und Aufgaben. Das *Migrationsverket* operiert zwar dezentral über zahlreiche Außenstellen, ist zugleich aber für sämtliche Aspekte des Verfahrens verantwortlich (Furre et al. 2010: 90). So ist die Behörde nicht nur für die Registrierung und Bearbeitung der Asylanträge zuständig. Sie ist auch für die Unterbringung verantwortlich und trifft dafür entweder Vereinbarungen mit den Kommunen oder muss im Zweifelsfalle selbst aktiv werden, um ausreichend Wohnraum anzumieten. Sie betreibt schließlich auch die Einrichtungen der Abschiebehaft und ist für freiwillige Rückführungen zuständig. Die Polizei ist zwar mit den Zwangsrückführungen betraut, aber die Meldeauflagen ausreisepflichtiger Personen kontrolliert neben der Polizei auch die Migrationsbehörde (Parusel 2016).

Diese Bündelung der Aufgaben hat Konsequenzen für das Personal, denn Abstimmungen in allen asylrelevanten Fragen finden im Wesentlichen innerhalb des *Migrationsverket* zwischen den verschiedenen Außenstellen und Abteilungen statt. Außerdem sind personelle Wechsel und Laufbahnen über die verschiedenen Aufgabenbereiche üblich. Dies trifft auf unsere Gesprächspartnerinnen und -partner ebenfalls zu. Beispielsweise hatte einer der befragten *decision makers* zunächst bei einer *detention unit* gearbeitet, bevor er zur Abteilung für die *refugee status determination* wechselte.

In Deutschland ist das BAMF als Bundesoberbehörde dem Bundesministerium des Innern unterstellt und an dessen Weisungen gebunden. Über seine vielen Außenstellen ist das BAMF zwar ebenfalls dezentral organisiert, hinzu kommt aber eine wesentlich engere Zuständigkeit für die Bearbeitung des eigentlichen Asylverfahrens. Zwar übernimmt die Behörde seit 2003 unter anderem auch allgemeine Aufgaben im Bereich der Integration (z. B. die Entwicklung und Koordination von Integrationskursen, Migrationsberatungsangebote, sowie die Förderung von integrationsbezogenen Projekten), für alle Aspekte, die die konkreten individuellen Lebensbedingungen, die Erbringung von Gesundheits- und Sozialleistungen und die Unterbringung der Antragstellenden vor, während und nach dem Asylverfahren betreffen, sind jedoch die Länder verantwortlich. Auch was die Konsequenzen der Entscheidungen des BAMF betrifft, zeigt sich eine starke Entkopplung. Es sind die Ausländerbehörden und die Bundespolizei, die Abschiebungen und Überstellungen letztlich durchführen, ebenso wie die Ausländerbehörden diejenigen sind, die sich um die aufenthaltsrechtlichen Belange, den Zugang zu Bildung und zum Arbeitsmarkt nach Beendigung des Asylverfahrens kümmern. Für viele der Befragten im BAMF endet ihr Wissen über den Fall mit der Zustellung des Bescheids; selbst wenn gegen die Entscheidung geklagt wird, werden sie nicht unbedingt davon erfahren. Einige der befragten Mitarbeitenden thematisieren dies auch explizit als Problem.

»das ist so'n bisschen das find ich unglücklich also ich denke es würden auch andere Entscheidungen manchmal getroffen werden wenn man einfach den restlichen Rattenschwanz auch noch mitkriegt egal jetzt in welche Richtung ja auch welche Auswirkung das hat wenn ich jemanden sechz- also 60 eins ist ja Anerkennung nach der Genfer Flüchtlingskonvention und Paragraf 60 zwei Aufenthaltsgesetz ist subsidiärer Schutz nach der Qualifikationsrichtlinie das wirkt sich auf den Aufenthaltstitel unglaublich aus was Familiennachzug angeht was Erwerbstätigkeit angeht und so weiter und das ist so ne Sache jetzt entscheid ich halt irgendwas aber mir ist nicht bewusst was das für ne Folge für den Antragsteller hat« (Interview Roth).

Auf der Ebene der Organisationsstrukturen werden also Unterschiede im Verhältnis zwischen der Behörde bzw. den Beschäftigten und den Antragstellenden deutlich. Wie der Befragte andeutet, kann sich dies auf die Wahrnehmung der eigenen Verantwortung wie auch auf die Wahrnehmung der Asylsuchenden auswirken. Zum anderen zeichnen sich Unterschiede auch hinsichtlich der Arbeitsweise der schwedischen und deutschen Asylbehörden auf dem *street level* ab. Besonders prägnant lassen sich diese Besonderheiten herausstellen, sobald gefragt wird, worauf sich die Behördenmitarbeitenden letztlich verlassen, wenn sie die bei der Antragsbearbeitung anfallenden Entscheidungen zu treffen haben. Immerhin besteht die besondere Herausforderung ihrer Arbeit darin, dass sie folgenschwere Entscheidungen häufig auf der Basis eines Mangels an eindeutigen Beweisen treffen müssen. Die Interviews lassen erkennen, dass die deutschen und schwedischen Asylbehörden eine jeweils andere Antwort auf dieses Problem entwickelt haben: Während das BAMF individuelle Verantwortlichkeiten an die Schriftlichkeit der formalisierten Verfahrensabläufe koppelt, dominieren in der schwedischen Migrationsbehörde Teamstrukturen und kooperative Formen der Sachbearbeitung (Schneider/Wottrich 2017). Diese Besonderheiten entsprechen weitestgehend dem, was zu den Verwaltungskulturen der beiden Länder insgesamt ermittelt wurde, denn für die schwedische Verwaltung scheint eine auf Konsens, Kooperation und Vertrauen orientierte Arbeit prägend zu sein, die durch eine »kooperative Kontaktkultur« gekennzeichnet ist, während die deutsche Verwaltung durch eine »formalisierte Regelungskultur« geprägt ist, die deutlich stärker auf formalisierte und vertraglich verankerte Beziehungen setzt (Jann 2002).

Diese generellen Unterschiede schlagen auf die Verwaltungspraxis innerhalb der Asylbehörden durch. Im BAMF dominiert das Prinzip der Aktenmäßigkeit, das die Arbeitsprozesse und Entscheidungen der einzelnen Sachbearbeitenden verregelt. Kontrollen werden über hierarchische Befehlsketten zum einen vor der Anhörung (in Gestalt von Dienstanweisungen, Leitsätzen, Fragebögen usw.), zum

anderen nach der Anhörung (vornehmlich in Gestalt des Abzeichnens der Kurzübersicht zum Bescheid) wirksam (Probst 2012; Schneider/Wottrich 2017). Es hängt vom beruflichen Selbstverständnis der individuellen Sachbearbeitenden und den lokalen Arbeitsbedingungen ab, wie genau die schriftlichen Informationen und Anweisungen in die Praxis einfließen und handlungsleitend werden. Ein systematischer Austausch untereinander ist – jenseits der Dienstbesprechungen und Entscheidertagungen – nicht vorgesehen, und auch ein informeller findet unter anderem aufgrund der räumlichen Gegebenheiten im Arbeitsalltag eher selten statt:

»ne Einzelplatztätigkeit ist es schon nach wie vor und anders als bei uns bei der Aktenanlage wo mehrere Personen in einem Zimmer sitzen und auch die Tätigkeit dann eben gemeinsam durchführen oder gleichzeitig verschiedene Personen die gleiche Tätigkeit durchführen könnte man eigentlich keine Anhörung unter geregelten Voraussetzungen mit zwei Personen im gleichen Raum machen also Mehrpersonenbüros für Entscheider wird es sicherlich nicht geben und da ist natürlich dann auch so der Kontakt zu anderen Entscheidern nur auf die Randstunden mehr oder weniger der Tage beschränkt vielleicht mal auf die Mittagspause (.) das ist dann auch individuell unterschiedlich« (Interview Gabriel).

In der schwedischen Migrationsbehörde werden Anhörungen in der Regel nicht an den Arbeitsplätzen der Sachbearbeitenden, sondern in eigens dafür eingerichteten *investigation rooms* durchgeführt. Während der Anhörungspausen und außerhalb der Anhörungen gibt es insofern mehr Gelegenheiten für formellen oder informellen kollegialen Austausch. Im *Migrationsverket* haben zudem zwar nicht zwingend die einzelnen Sachbearbeitenden, wohl aber die Behörde als Ganze einen häufigeren direkten Kontakt zu den Antragstellenden, was auch mit der bereits beschriebenen Bündelung der Zuständigkeiten und Aufgaben zu tun hat. Ansprechpartner der Asylantragstellenden bei fast allen Behördenfragen bleibt im Wesentlichen das *Migrationsverket*. Positive wie ablehnende Entscheidungen werden ihnen in und von der Behörde persönlich mitgeteilt. Innerhalb der Behörde liegt die Verantwortung für das Treffen der Entscheidung ebenfalls nicht bei Einzelnen, sondern ist auf die Mitglieder des Teams oder auf die in der Anhörungssituation anwesenden Akteure verteilt. Das betrifft zum einen das Tandem zwischen *case officer* und *decision maker*, denn obschon es eine Arbeitsteilung zwischen Antragsbearbeitung und Entscheidungsfindung gibt, begleitet, supervidiert und reflektiert der ranghöhere und zumeist auch erfahrenere *decision maker* die Arbeit der Sachbearbeitenden. *Case officers* sprechen zwar von einer größeren Autonomie bei sogenannten einfachen Fällen, weshalb das kooperative Element vor allem bei schwierigen Fällen relevant wird. Über die kollegiale Gesprächskultur in der

Behörde hinaus weitet sich der Kreis der beratenden und reflektierenden Personen bei besonderen Fällen nochmals aus, wie ein schwedischer Sachbearbeiter sagt:

»we talk quite a lot between colleagues in the unit about cases generally. (…) Then in certain cases you might have to go and have a talk with the team leader if there is some particular question. And then of course we have asylum experts we can turn to if need be« (Interview Sjöberg).

Diese im Verhältnis zur deutschen Asylbehörde deutlich kooperativere und verständigungsorientierte Praxis hat eine integrierende Wirkung nach innen. Unterschiedliche Deutungen eines Sachverhalts, Konflikte, Zweifel und Unsicherheiten werden im Laufe des Verfahrens, insbesondere aber während und nach der Anhörung im kollegialen mündlichen Austausch (auch unter Berücksichtigung der Eingaben der Rechtsvertreter:innen) bearbeitet, sodass in den meisten Fällen bereits Konsens über die zu treffende Entscheidung besteht, bevor der Entwurf zum Bescheid erstellt wird (Schneider/Wottrich 2017). Potenzielle Konflikte und Widersprüche werden auf diese Weise kleingearbeitet oder vermieden. Das Endprodukt erscheint in der Wahrnehmung der Befragten als etwas ›kooperativ‹ und auf ›gerechte‹ Weise Hergestelltes, die einzelnen Sachbearbeitenden sind niemals alleine verantwortlich.

Die integrative Wirkung dieser kooperativen und verständigungsorientierten Praxis zeigt sich aus Sicht der befragten schwedischen Mitarbeitenden auch darin, dass die Gesprächskultur zu weitgehend homogenen Deutungs- und Denkweisen innerhalb der Behörde führt: »I think because we talk so much to each other and because we informally teach each other we actually (.) get to think in the same way« (Interview Mårtensson, siehe auch Interview Eklund). Dieses integrative Element hat einen spürbaren Korpsgeist zur Folge. Im Interviewmaterial zeigt sich ein hohes Maß an Vertrauen in die Güte des schwedischen Verfahrens mit seinen *checks and balances*. Etablierte Routinen werden selten hinterfragt und die ›neuen‹ Vorgaben, die über die ETC-Schulungen in den Arbeitsalltag eingeführt werden sollen, werden nicht als Infragestellung der etablierten Praxis verstanden, da sie schrittweise in die bestehende Praxis einbezogen werden können – was auch damit zusammenhängt, dass die schwedische Behörde an der Konzeptionierung einzelner ETC-Module maßgeblich beteiligt war und vornehmlich jene umgesetzt wurden, die der eigenen Praxis weitgehend entsprachen (Gespräche mit Behördenvertreter:innen, November 2013). In gewisser Weise ist das schwedische Modell damit hermetischer, denn das Team und die konsensuell-kooperative Arbeitsweise fungieren als ›Puffer‹ zwischen *case officers* und externen Anforderungen.

Das lässt einen abrupten Wandel, ein schnelles Sich-Anpassen an veränderte Umweltbedingungen insgesamt unwahrscheinlicher erscheinen (Schneider/Wottrich 2017). Verstärkt wird dies noch durch die geteilte Wahrnehmung, dass das schwedische Asylsystem im europäischen Vergleich ohnehin eines der fortschrittlichsten und humanitärsten sei (vgl. Abschnitt 5.2.2).

Festzuhalten bleibt folglich, dass es auffällige Unterschiede in der Organisation der Arbeitspraxis in den beiden Ländern gibt. Für die Antragstellenden sind diese Unterschiede von großer Relevanz, da sie die Beziehungen zu den Behörden, ihre Stellung und ihre Rechte im Verfahren ebenso prägen wie die konkreten Chancen auf einen positiven oder negativen Bescheid. Der Umgang mit Asylantragstellenden hängt in Deutschland deutlich stärker vom jeweils für den einzelnen Fall zuständigen Behördenpersonal ab, während in Schweden Arbeitsprozesse und Fallbearbeitung in Teamstrukturen eingebunden und damit homogener sind. Potenziert werden diese Unterschiede noch dadurch, dass den Antragstellenden in Schweden für das Verfahren prinzipiell ein kostenfreier Rechtsbeistand zur Seite gestellt wird, während dies in Deutschland noch nicht systematisch der Fall ist. Im Rahmen der unterschiedlichen Organisationsstrukturen wird die grundsätzliche Machtasymmetrie zwischen Antragstellenden und Behördenpersonal in den beiden Behörden also auf jeweils verschiedene Weise reproduziert und auf unterschiedliche Quellen der Rechtfertigung gestützt.

Trotz der genannten Unterschiede sind die Gemeinsamkeiten der beiden Asylverwaltungen bemerkenswert. Gemein ist beiden Ländern eine lange asylrechtliche Tradition, eine geografische Lage fern der europäischen Außengrenzen und die Attraktivität als Ziel-, eher denn als Transitländer. Im Unterschied zu Behörden in Ländern an den Außengrenzen Europas oder auch in Ländern, die mit vergleichsweise niedrigeren Antragszahlen zu tun haben, sind die schwedischen und deutschen Behörden sowohl hinsichtlich der Zuständigkeitsprüfung im Rahmen des Dublin-Systems als auch hinsichtlich der Antragsprüfung als Massenbetrieb organisiert. Gemeinsamkeiten sind aber auch bei den Asylverfahren selbst vorzufinden, die nicht unmittelbar auf das GEAS zurückzuführen sind, obschon die EU eine stärkere Harmonisierung der Verwaltungspraktiken explizit anstrebt. Vielmehr sind die genannten Parallelen auch Folge einer spezifisch bürokratischen Form der Problembearbeitung. Hierfür bedienen sich Asylverwaltungen einer Verfahrenslogik, die fallspezifische Anspruchsberechtigungen entlang von formalisierten Arbeitsschritten zu erfassen, bearbeiten und beurteilen sucht. Für die Frage nach der Europäisierung des Verwaltungshandelns in den beiden Behörden sind deshalb drei zusätzliche Elemente von besonderer Relevanz: die Rechtsharmonisierung, die Verfahrenssynchronisierung und die Verwaltungskooperation. Europäisches Recht verändert die Verwaltungspraxis, wie im vorangegangenen

Abschnitt bereits herausgearbeitet wurde, weil es Rechtsnormen definiert, zu denen sich das lokale Behördenhandeln verhalten muss. Verfahren werden aber auch synchronisiert, da einzelne Verfahrenselemente (bspw. die Registrierung, Zuständigkeitsprüfung, Dokumentation, Anhörung oder Bescheiderstellung) und Verfahrensabläufe in den Mitgliedsländern Gleichwertigkeit garantieren müssen. Schließlich hat sich die Praxis der lokalen Behörden auch wegen der länderübergreifenden Verwaltungskooperation verändert, die Folge einer arbeitsteiligen Verwaltung des Asylrechts innerhalb des GEAS ist.

5.3.2 ›Dublin‹ als Verfahren der europäischen Verwaltungskooperation

Diese drei Elemente lassen sich besonders eindrücklich am sogenannten Dublin-System herausarbeiten. Das Gemeinsame Europäische Asylsystem vergemeinschaftet das Rechtsgut des internationalen Schutzes insofern, als die Gewährung von Schutz als gemeinsame Aufgabe aller Mitgliedsstaaten definiert wird. Bereits mit dem 1997 in Kraft getretenen ›Dubliner Übereinkommen‹ wurden Fragen der Zuständigkeit und Verantwortlichkeit nach dem ›Verursacherprinzip‹ geregelt – danach ist im Regelfall das Land zuständig, in dem die Geflüchteten erstmalig behördlich erfasst wurden. Diese Arbeitsteilung, die auch mit den Dublin-Verordnungen II und III weiterhin Bestand hat, verlangt nach Verwaltungskooperation, denn lokale Behörden müssen klären, ob sie für die registrierten Asylanträge zuständig sind, und falls nicht, welches Land Verantwortung übernehmen muss und wie gegebenenfalls die Überstellung der Antragstellenden durchgeführt werden kann.

Die Herausforderung bei der Implementation der Dublin-Verordnungen bestand darin, Kooperationspraktiken zu entwickeln, die eine Zuständigkeitsprüfung und Überstellungsvorbereitung im Regelbetrieb unter Bedingungen hoher Fallzahlen und unterschiedlicher Sprachen ermöglichen. In dieser Hinsicht setzten die nationalen Verwaltungen auf zwei Maßnahmen, die sich im deutschen und schwedischen Fall in unterschiedlicher Gewichtung wiederfinden lassen, für Bürokratien aber gleichermaßen kennzeichnend sind: Spezialisierung und Schriftlichkeit. Zum einen wurden vielerorts spezialisierte Fachabteilungen eingerichtet oder fachliches Personal mit speziellen Aufgaben- und Kompetenzprofilen entwickelt, die die anderen Verwaltungsabteilungen von grenzüberschreitenden Verständigungs- und Kooperationserfordernissen entlasten. Zum anderen wurden schriftliche, aktenförmig formalisierte und digitalisierte Formen der Verwaltungskooperation entwickelt, die den Verständigungsbedarf zwischen den Behördenmitarbeitenden auf beiden Seiten der Grenzen auf ein Minimum reduzieren sollten.

Die erste Form einer ›Normalisierung‹ transnationaler Verwaltungskooperation – die Etablierung spezialisierter Fachabteilungen und Personalstäbe – ist von den deutschen und schwedischen Behörden gleichermaßen genutzt worden. Die Dublin-Arbeit wird in Interviews mit dem Personal des BAMF als hochgradig spezialisierter Tätigkeitsbereich beschrieben (Interview Pietsch, Interview Roth), der im Vergleich zum restlichen Asylverfahren zudem »sehr politisch geprägt« sei, u. a. da viele Betroffene den Petitionsweg wählen oder andere Mitgliedsländer Einwände gegen Überstellungen erheben würden (Interview Roth, Feldnotizen Dublin-Referat). Hervorgehoben wird zudem die zunehmende Komplexität des Rechts, insbesondere durch die Rechtsprechung auf europäischer Ebene. Den Schilderungen zufolge reagierte die deutsche Behörde darauf, indem sie den Dublin-Sachbearbeitenden umfangreiche Dienstanweisungen und Leitsätze an die Hand gab. Diese sind allerdings über die Jahre so umfangreich geworden, dass es eines erheblichen Aufwandes bedarf, um sie vollständig, aktuell und gleichzeitig für die Verfahrenspraxis übersichtlich genug zu halten.

»ja also wir haben zum Beispiel n Leitfaden für Italien gehabt der war 33 Seiten lang oder 34 Seiten lang natürlich mit Überschriften ja aber da scrollt man ja erst mal so paar Seiten durch und der wird jetzt auch aufgeteilt in verschiedene Textbausteine einfach zum Thema Unterbringung Unterbringung allgemein Unterbringung unbegleitete Minderjährige Unterbringung Familien und so der wird halt wirklich so ganz klein aufgeteilt dass man nur nach den Dokumenten suchen muss ja wir arbeiten dran« (Interview Roth).

Auf die im Rahmen der europäischen Rechtsprechung zu ›systemischen Mängeln‹ in den Mitgliedsstaaten entstandene Herausforderung, nicht nur die Situation in den Herkunftsländern, sondern auch die in den Mitgliedsländern einschätzen und bewerten zu müssen, reagierten die Asylbehörden beider Länder mit der Etablierung spezialisierter Abteilungen und Personalstäbe – gleichwohl mit unterschiedlicher Ausprägung. In Schweden lag die Zuständigkeitsprüfung und Überstellung zum Zeitpunkt unserer Datenerhebung in den Händen einer zentralen Abteilung in Stockholm, die alle Dublin-Aufgaben übernahm. Im Regelfall wurden die Asylsuchenden bereits bei der Antragstellung in der Empfangsabteilung zum Reiseweg befragt sowie ihre Fingerabdrücke erfasst und mit der Eurodac-Datenbank abgeglichen. Im Falle eines ›Treffers‹ wurde der Fall anschließend an die zentrale Dublin-Abteilung weitergeleitet. Dieses Prozedere hatte zur Folge, dass in der Regel nur die Asylanträge in den Zuständigkeitsbereich der befragten *case officers* und *decision makers* gelangten, bei denen außer Frage stand, dass das *Migrationsverket* für den betreffenden Fall zuständig war. Allerdings gab es hier auch Ausnah-

men, denn nicht immer wurde ein ›Dublin-Fall‹ bei der Registrierung aktenkundig. Gleichzeitig übernahm die nationale Behörde die Zuständigkeit für Fälle, in denen eine Überstellung nicht fristgerecht gelang oder andere Umstände (bspw. familiäre Bindungen, Minderjährigkeit, systemische Mängel) die Zuständigkeit der schwedischen Asylbehörde begründeten.

Deutschland ist ebenfalls der Praxis einer behördeninternen Zentralisierung des Dublin-Verfahrens gefolgt, zumindest bis Ende 2013 und so auch wieder seit dem Frühjahr 2016. Grenzüberschreitende Kontakte blieben zu Beginn unserer Feldforschung noch weitestgehend auf die spezialisierten Dublin-Referate in der Zentrale sowie in Dortmund beschränkt, während die Sachbearbeitung im nationalen Verfahren verhältnismäßig isoliert innerhalb der Außenstellen ablief. Dies änderte sich im Zuge der Dublin-III-Verordnung[10] und im Kontext steigender Antragszahlen: Auf die geänderten Fristen reagierte das Amt mit einer Dezentralisierung des Verfahrens, sodass seit Herbst 2013 auch einzelne Sachbearbeitende in den Außenstellen für die Erstellung von Dublin-Ersuchen zuständig waren. Bereits zuvor war das Dublin-Referat kaum in der Lage gewesen, die Verfahren fristgerecht zu einem Abschluss zu bringen, mit der Konsequenz, dass viele Verfahren wegen Verfristung doch wieder in die eigene nationale Zuständigkeit fielen (Feldnotizen Dublin-Referat, Interview Gabriel). Diese Situation hatte sich mit der Dublin-III-Verordnung nochmals verschärft,[11] weshalb sich das BAMF veranlasst sah, die innerbehördlichen Zuständigkeiten neu zu organisieren. Während unserer Feldforschungen führte diese Teildezentralisierung dazu, dass manche der von uns befragten Asylsachbearbeitenden in den Außenstellen sowohl für Dublin-Fälle als auch weiterhin für die inhaltliche Entscheidung im eigentlichen Asylverfahren zuständig waren (Interview Seidel). In anderen Außenstellen wurden die Funktionen

10 Verordnung (EU) Nr. 604/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Juni 2013 zur Festlegung der Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des Mitgliedstaats, der für die Prüfung eines von einem Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen in einem Mitgliedstaat gestellten Antrags auf internationalen Schutz zuständig ist (Neufassung).

11 Nach der Verordnung müssen (Wieder-)Aufnahmegesuche innerhalb von zwei bzw. drei Monaten gestellt werden, ansonsten geht die Zuständigkeit auf den Mitgliedstaat über, in dem der (neue) Antrag gestellt wurde. Antworten sollen so schnell wie möglich, in jedem Fall aber innerhalb der Frist von einem Monat (bei Wiederaufnahmegesuchen) bzw. zwei Monaten (bei Aufnahmegesuchen) erteilt werden. Stützt sich ein Wiederaufnahmegesuch auf Daten aus dem Eurodac-System, verkürzt sich die Antwortfrist auf zwei Wochen (Artikel 21 bis 25 der Verordnung).

personell differenziert und rotierten teilweise unter den Mitarbeitenden (Interviews Baier, Gabriel, Roth). Das Verfahren rückte damit insgesamt näher an die Ebene der Asylsachbearbeitung und wurde zum Teil der beruflichen Erfahrungswelt des dafür zuständigen Personals. Inzwischen sind die Verantwortlichkeiten für Dublin-Verfahren allerdings wieder stärker zentralisiert worden und werden außer von den zwei Referaten in der Zentrale in Nürnberg (hauptsächlich zuständig für die operative Steuerung sowie Übernahmeersuchen und Koordinierung von Überstellungen aus den Mitgliedstaaten) von vier Zentralreferaten mit Dienstsitz außerhalb Nürnbergs übernommen (zuständig für Koordinierung von Überstellungen an die Mitgliedsstaaten bzw. für Übernahmeersuchen an die Mitgliedsstaaten, Dublin-Bescheide, Aufgriffe und Haftfälle).[12]

Die zweite Maßnahme einer ›Normalisierung‹ der grenzüberschreitenden Verwaltungskooperation, die auf die Schriftlichkeit des Verfahrens setzt, rekurriert im Wesentlichen auf die Standardisierung, Formalisierung und Digitalisierung der Arbeitsprozesse, was zur Folge hat, dass die bilaterale Zuständigkeitsprüfung bei ›Dublin-Fällen‹ hochgradig automatisiert abläuft. Damit hält sich der direkte Kontakt zu anderen Behörden europäischer Mitgliedsländer im operativen Bereich der Dublin-Anfragen und Überstellungen sehr in Grenzen – unabhängig davon, ob hier spezialisierte Fachabteilungen oder die Sachbearbeitenden in den Außenstellen zuständig sind. Auf das Problem der sprachlichen Verständigung wird mit einheitlichen Formularen (*take-back-* und *take-charge-requests*), einem standardisierten Kommunikationssystem (DubliNet) und automatisierten Übersetzungen reagiert. Sende- und Empfangsbestätigungen werden ebenfalls zu einem großen Teil automatisch generiert. Da die Beweisführung und -anerkennung auch zwischen den Mitgliedsstaaten mitunter schwierig ist, kommt biometrischen Daten in der Umsetzung der Dublin-Verordnung eine zentrale Rolle zu. AFIS, das Automatisierte Fingerabdruck-Identifizierungssystem, und Eurodac stellen zentrale technische Elemente des Dublin-Verfahrens dar (s. auch Kuster/Tsianos 2014; Tsianos/Kuster 2016), da sie den Sachbearbeitenden in allen mitgliedsstaatlichen Behörden einen gemeinsamen Bezugspunkt für die Klärung von Zuständigkeiten für Asylanträge und damit für möglicherweise zu stellende Übernahmeersuchen zur Verfügung stellen.

Das Delegieren von Dublin-Aufgaben an spezialisierte Fachabteilungen und die Digitalisierung und Automatisierung der zwischenbehördlichen Kommunikation führen dazu, dass die nationalen Asylverfahren zunächst keinen größeren Veränderungen ausgesetzt sind. Zum einen entlastet die Aufgabendelegation die

---

12 Die Angaben sind dem Organigramm des Bundesamtes entnommen (Stand: 01.07.21): https://www.bamf.de/DE/Behoerde/Aufbau/Organigramm/organigramm-node.html

eigentliche Fallbearbeitung von den vielen und mitunter komplizierten Abstimmungen mit den Asylbehörden anderer Mitgliedsländer. Tatsächlich beginnt die eigentliche Arbeit am Fall für die involvierten Sachbearbeitenden erst nach der Zuständigkeitsprüfung, obschon dies in der Praxis nicht immer vorher geklärt werden kann. Dies führt dazu, dass die Beschäftigten auf dem *street level* von der konkreten ›Dublin-Arbeit‹ recht wenig erfahren. In den Interviews wird dies immer wieder unterstrichen. So berichtet eine schwedische Entscheiderin, dass sie zwar regelmäßig Kontakt zur zentralen Dublin-Abteilung habe, aber in die eigentliche Dublin-Arbeit habe sie keine Einblicke:

»you have a lot of contact with the Dublin Unit too (.) then of course it is the Dublin Unit in Stockholm that (.) is in charge of it so we, we draft the enquiry and then we send it to the Dublin Unit and they are the ones who contact (.) the other country other member country« (Interview Karlsson).

In den deutschen Außenstellen hatte sich diese Situation zwar mit der Teildezentralisierung kurzzeitig verändert, denn nun waren dort auch einzelne Asylsachbearbeitende mit ›Dublin-Fällen‹ und Übernahmeersuchen betraut. Aber auch diese Arbeitsteilung hatte das restliche Behördenpersonal von der Zuständigkeitsprüfung und der Kommunikation mit den Mitgliedsstaaten entlastet.

Zum anderen führt die Digitalisierung und Automatisierung der Dublin-Anfragen über DubliNet dazu, dass die Beschäftigten, die mit solchen Ersuchen betraut sind, im Normalbetrieb auf persönliche Kontakte mit ausländischen Asylbehörden weitestgehend verzichten können. Wie im folgenden Abschnitt genauer dargelegt werden soll, erfordert diese Aufgabe das Ausfüllen von Formularen, das Anhängen von Dokumenten und die Erstellung standardisierter Erläuterungen, aber auch die regelmäßige Kontrolle des elektronischen Postkorbs und der Sendeberichte. In den schwedischen und deutschen Behörden ist der Arbeitsaufwand angesichts der Vielzahl der Ersuchen und des drohenden Damoklesschwertes der Verfristung sehr hoch, weshalb persönliche Kontakte im Normal- und Massenbetrieb jenseits der digitalen Arbeitsmittel aus Sicht der Befragten schier unmöglich wären. So erwähnt eine deutsche Befragte zwar Arbeitskontakte ins Ausland, die sie bei früheren Gelegenheiten geknüpft habe und die auch gelegentliche Telefongespräche beinhalteten, im Wesentlichen verweist sie aber auf die elektronischen Anfragen über DubliNet, die sie als »sehr angenehm« kennzeichnet:

»da haben Sie halt schon den Kontakt ne? Dass Sie das auch machen können (.) also sei es per Telefon wenn da was ist Sie können da jeden anrufen (.) und äh oder sei es halt per E-

Mail über DubliNet ist das auch möglich ne? Das ist ja diese diese technischen Möglichkeiten sind ja gerade was den Bereich Dublin angeht eigentlich sehr sehr angenehm« (Interview Pietsch).

Die Interviewpassage unterstreicht, dass die grenzüberschreitende Verwaltungskooperation aus der Perspektive der Beschäftigten durch die formalisierten und digitalisierten Abläufe vereinfacht wird. Auf berufliche Kontaktnahmen ins Ausland kann aber scheinbar nicht gänzlich verzichtet werden. Tatsächlich verdeutlichen die Interviews, dass eine persönliche Abstimmung immer dann erforderlich wird, sobald ein (Wieder-)Aufnahmegesuch Rückfragen oder Widerstände auf den Plan ruft. Dies kann bereits an unterschiedlichen Zuständigkeiten innerhalb der Mitgliedsstaaten liegen. Die Zusammenarbeit mit Frankreich wurde in Deutschland zum Beispiel als problematisch beschrieben, da die Präfekturen für das Dublin-Verfahren zuständig, aber nicht an DubliNet angeschlossen waren, weshalb die Ersuchen per Fax und auf Französisch gestellt werden mussten. Darüber hinaus müssen sich die Mitarbeitenden bilateral auch über die für die Fallbearbeitung nötigen Kriterien verständigen. Dies betrifft eine Reihe von Fragen, etwa die Klärung, bei welchem Mitgliedsstaat die Beweislast liegt, welche Nachweise gefordert werden (etwa Geburts- oder Heiratsurkunden, DNA-Nachweise, Sprachgutachten, Nachweise zu Aus- oder Einreisen oder zur Reisefähigkeit) und welche Belege unter welchen Umständen akzeptiert werden und als ausreichend gelten können.

Selbst diese ›persönlichen‹ Kontakte aber reichen für einen reibungslosen Ablauf nicht aus. Vor allem den sogenannten Liaison-Beamten kam und kommt eine wichtige Rolle zu. Sie treten als Übersetzerinnen und Übersetzer sowie Vermittelnde zwischen den mitgliedsstaatlichen Behörden auf, um die Wirksamkeit der Verwaltungskooperation in der Praxis zu erhöhen. Es werden aber auch andere Amtshilfen genannt, etwa Mitarbeitende des BAMF, die in die Ausgestaltung der praktischen Zusammenarbeit mit anderen Mitgliedsländern einbezogen sind und aufgrund der notwendigen Sprachkenntnisse häufiger Auslandsdienstreisen machen. Am Beispiel der Mittelmeeranrainer beschreibt eine befragte Person aus dem BAMF, wie wichtig persönliche Kontakte zu den dortigen Behörden während des Aufbaus der Verwaltungsstrukturen zu Dublin und dessen Vorläufern waren und, was die praktische Zusammenarbeit betrifft, auch heute noch sind.

»Frankreich Spanien Italien Griechenland das sind so richtig personenbezogene Länder da ist die Zusammenarbeit eigentlich erst dann richtig gut wenn man sich kennenlernt wenn man sich gegenübersitzt wenn man sich sympathisch ist wenn man sich austauscht (.) ne? (.) Da konnt man also einiges erreichen ja (.) grad so wie Italien ist ja eins der schwierigsten

Länder am Anfang gewesen muss man ja sagen ne? Weil 7.000 Kilometer Küste kann ich ja net schützen das geht nicht ne? Und von daher haben die natürlich versucht manches ein bisschen restriktiv zu handhaben was für uns dann wieder sehr schwierig war« (Interview Peters).

Die lange Grenze Italiens verursache hohe Einreisezahlen und erhöhe die grundsätzliche Zuständigkeit des Landes für viele Personen, die ihren Antrag erst in Deutschland formal eingereicht haben. Die als restriktiv wahrgenommene Haltung Italiens hinsichtlich der Bereitschaft, der Überstellung von Dublin-Fällen zuzustimmen, war aus der Perspektive der befragten Person für die deutsche Behörde anfangs »sehr schwierig«. Es bedurfte persönlicher Kontakte durch Liaison-Beamte, die vor Ort vorstellig wurden, um die notwendige persönliche Überzeugungsarbeit zu leisten. Erst auf dieser Basis gelängen Überstellungen, denn diese hätten mit einer ganzen Reihe von praktischen, zum Teil unvorhergesehenen Hürden zu kämpfen:

»dann hatt ich eben Freunde dort (.) und dann hab ich eben angerufen wenns neblig war Hallo wie siehts aus (.) Flug ist gecancelt kann ich ihn in die nächste Maschine setzen ja [Vorname] kein Problem ich sag der Polizei Bescheid so und dann ging das« (Interview Peters).

Verwaltungskooperation – hier hinsichtlich einer Verschiebung von Zuständigkeiten – baut damit zu einem bedeutenden Anteil auf Arbeitskontakte zu Kolleginnen und Kollegen im Ausland. Die Dublin-Regelungen können in der Praxis nur umgesetzt werden, wenn Verständigungsschwierigkeiten ausgeräumt und grenzüberschreitende Abstimmungen bei der Klärung der Zuständigkeiten und Rückführungen stattfinden können. Für einen weiteren deutschen Befragten sind diese persönlichen Kontakte die große Stärke der deutschen Asylverwaltung, denn sie helfen, die »Reibereien« bei den Überstellungen zu überwinden. »[W]ir haben den Vorteil als Deutschland dass wir einfach auch sehr viele Verbindungsbeamte auch in den Mitgliedsstaaten haben« (Interview Roth). Er listet Liaisonbeamte in einer ganzen Reihe von Städten und Ländern auf – »in Paris haben wir jemanden in London in Schweden ab 1.10. ne? In Warschau Budapest Rom und Athen ja und dann haben wir ja noch aus den Niederlanden Belgien« –, die bei einem auftretenden »Problemfall« für Rückfragen und Hilfestellungen bereitstehen. Die Möglichkeit, sich immer direkt an diese Verbindungsbeamten wenden zu können, stellt er als große Erleichterung für die eigene Arbeit dar.

Auch in Bezug auf die Ersuchen und die Zuständigkeitsprüfung setzt der Regelbetrieb innerhalb der beiden Asylbehörden ›Hintergrundarbeit‹ voraus, und in

dieser Hinsicht betreiben die nationalen Asylverwaltungen einen hohen Aufwand: Sie entsenden Liaison-Beamte, um Überzeugungsarbeit zu leisten und die konkrete Zusammenarbeit zu beflügeln; sie richten spezialisierte Fachabteilungen ein und setzen geschultes Personal ein, das sich mit den identifizierten ›Dublin-Fällen‹ und der dazugehörigen bilateralen Abstimmungsarbeit befasst; sie unterhalten elektronische Kommunikationsplattformen, die inner- und zwischenbehördliche Abfragen erleichtern und kanalisieren; und sie verfassen Leitsätze und Dienstanweisungen für das zuständige Personal, um ihm die für die Fallarbeit notwendigen Entscheidungshilfen an die Hand zu geben.

Die Europäisierung der lokalen Verwaltungspraxis ist im Bereich des Dublin-Verfahrens insofern sehr hoch, als dieses formal gleiche Rechtsstandards und Verfahrensvorgaben vorschreibt, zur Synchronisierung behördlicher Arbeitsprozesse beiträgt und die grenzüberschreitende Verwaltungskooperation trotz der zahlreichen Probleme und Konflikte verstetigt. Hinzu kommt, dass diese Europäisierungseffekte vor allem auf die Abteilungen und Mitarbeitenden beschränkt sind, die mit Dublin zu tun haben. Allerdings strahlen die dublinspezifischen Aufgaben und Arbeiten auch auf andere Verfahrensteile und damit auf die Behörden insgesamt aus. Mitarbeitende in der Empfangs- und Registrierungsabteilung bzw. beim Asylverfahrenssekretariat müssen die Antragstellenden nach ihren persönlichen Daten und dem Reiseweg befragen, um zu klären, ob ein Dublin-Fall vorliegt. Aber auch die für Asylanhörungen zuständigen Sachbearbeitenden müssen bei der mündlichen Anhörung auf Reisewege achten, um unentdeckte Dublin-Fälle zu identifizieren bzw. der Dublin-Abteilung Hinweise für Überstellungen an andere EU-Mitgliedsländer zu liefern. Fragen zum Reiseweg und nach den dazugehörigen Belegen sind deshalb zu einem wichtigen Teil der Asylanhörung geworden (Interview Pietsch). Diese Praxis kann für die antragstellenden Personen wiederum Folgeprobleme schaffen, denn als widersprüchlich oder unwahrscheinlich wahrgenommene Angaben zum Reiseweg können auch die Glaubhaftigkeitsbeurteilung als solche beeinflussen, selbst wenn sie mit den Fluchtgründen im engeren Sinne nicht zusammenhängen und für die Beurteilung des Asylantrags insofern keine Rolle spielen (sollten). Darüber hinaus bleibt die Frage der Zuständigkeit im gesamten Verlauf des Asylverfahrens auch deshalb im Fokus, weil die Einleitung und Durchführung eines Dublin-Verfahrens für die Sachbearbeitenden eine reale Arbeitsentlastung darstellen kann. Diese Möglichkeit jedenfalls beschreibt eine deutsche Sachbearbeiterin im Hinblick auf einen als kompliziert wahrgenommenen Fall: »der war meines Erachtens in Frankreich und kann sein dass er dahin muss und dann kann sich Frankreich damit rumärgern ja also manchmal kann man auch über Dublin schwierige Fälle umgehen« (Interview Baier).

5.3.3 ›Dublin‹ und der europäische Verwaltungsraum

Das Dublin-System ist für das Verwaltungshandeln aber nicht nur deshalb bedeutsam, weil es auf die gesamte Verfahrenspraxis ausstrahlt. Es schärft auch das Bewusstsein dafür, dass das eigene Mitgliedsland Teil eines gemeinsamen europäischen Verwaltungsraums ist. Für die Beschäftigten ist das Dublin-Verfahren das spürbarste Zeichen dafür, dass die eigene Behörde in ein gemeinsames, arbeitsteiliges Asylsystem eingebunden ist. Dies muss, wie bereits ausgeführt wurde, nicht notwendigerweise zu einer Identifikation mit dem europäischen Rechts- und Verwaltungsraum und zu einer Solidarisierung mit den Behörden anderer Mitgliedsländer führen. Im Gegenteil: Um die Arbeitsteilung wird zwischen den Mitgliedsländern gerungen, und zwar bis auf die lokale Ebene und im Hinblick auf jeden einzelnen Asylantrag. Sehr oft führen Dublin-Anfragen ins Leere und misslingen Überstellungen, wofür rechtliche, organisatorische und logistische Probleme verantwortlich gemacht werden. Behörden ringen aber auch deshalb miteinander, weil die ›Arbeitslast‹ im Hinblick auf Asylverfahren zwischen den Mitgliedsländern sehr ungleich verteilt ist und das Dublin-System diese Schieflage insofern zementiert, als es Ländern wie Deutschland und Schweden eine rechtlich zertifizierte Möglichkeit bietet, Verantwortung im Zweifelsfall an die Außengrenzen Europas zu übertragen, was die hohe Anzahl der Übernahmeersuchen und den geringen Anteil der tatsächlich erfolgten Überstellungen erklärt (Lahusen/Wacker 2019).

Die befragten Mitarbeitenden der deutschen Asylbehörde thematisieren diese Probleme und Schieflagen besonders deutlich, denn mit der zwischenzeitlichen Dezentralisierung des Dublin-Verfahrens hatten auch Sachbearbeitende auf dem *street level* mit diesbezüglichen Aufgaben zu tun, während die in Schweden befragten *case officers* und *decision makers* keine entsprechenden Erfahrungen gemacht hatten. Das grundsätzliche Problem der im Dublin-System zementierten Schieflagen benennt ein Mitarbeiter mit einem Vergleich. Dublin schaffe eine Situation wie »aufm Verschiebebahnhof es wird hin und hergeschoben« (Interview Altmann). Das Problem ist ein eminent politisches, weil die Verwaltungen ein System umzusetzen haben, das die Politik zu verantworten hat. Der Befragte leitet diese Passage mit dem Hinweis ein, dass er dieses politische Konstrukt nicht besonders gerecht finde, er sich als Teil der Verwaltung aber damit abfinden müsse, ein System zu implementieren, von dem er persönlich nicht überzeugt sei: »also wird eigentlich mein ich der Sache nicht so ganz gerecht aber na ja (.) das haben halt Staaten mal politischer äh Politiker entschieden und wir sind hier die (.) Administration wir haben das nur umzusetzen ne?« (Interview Altmann). Neben den

negativen Konsequenzen für die Asylsuchenden und für den Flüchtlingsschutz allgemein (die mit »der Sache« hier nur angedeutet werden), thematisiert der Mitarbeiter ein Gerechtigkeitsproblem, das aber auch ein Solidaritätsproblem impliziert. Ihm zufolge profitiert die deutsche Verwaltung von diesem System allein durch ihre geografische Lage, während die eigentliche Verantwortung an die europäische Peripherie verschoben wird. Mit

»Dublin-Regeln können Sie natürlich (.) Deutschland speziell als Inselstaat sag ich mal umgeben von sicheren Herkunftsstaaten und EU-Staaten (.) haben wir natürlich leicht zu reden ja? Während natürlich sagen mal die außenstehenden Küstenländer Griechenland Italien oder so was äh die haben einfach ihre Probleme dadurch ja? Weil die halt Anlaufstelle Nummer eins sind ne?« (Interview Altmann)

Er stört sich an »diesem Hin- und Hergeschicke da in Europa« und favorisiert ein »gerechteres Verteilsystem meinetwegen«, bei dem die Asylanträge nach „»Quoten oder sonst was äh (.) auf die unterschiedlichen Länder verteilt« werden könnten. Zwar erkennt er die Schwierigkeit, ein solches Quotensystem politisch durch- und umzusetzen, aus seiner Perspektive würde es jedoch Sinn machen, mit diesem »Hin- und Hergeschiebe« aufzuhören.

Mit der Metapher des »Verschiebebahnhofs« umschreibt der Mitarbeiter eine (nicht zwingend intendierte) Folge der Zuständigkeitsprüfung, die deshalb administrativ so relevant ist, weil sie es den Beschäftigten erlaubt, die eigene ›Arbeitslast‹ zumindest kurzfristig zu reduzieren. Deshalb haben ›Eurodac-Treffer‹ nach Einschätzung einer jungen Berufsanfängerin unmittelbare Folgen für ihre Arbeit: »wenn einer n Eurodac-Treffer hat kommt er gar nicht hierher das hilft mir schon ne? Dass der Arbeitskorb nich mit Sachen voll ist die eigentlich gar nicht hierher gehören« (Interview Kriegel). Diese Situation wirft für sie ein moralisches Dilemma auf, denn zum einen schafft Dublin für die deutsche Behörde Vorteile, die auch genutzt werden. Zum anderen weiß sie, dass die Länder, in die überstellt wird, nicht immer die gleichen Standards bieten und ebenfalls mit einer hohen Arbeitsbelastung zu tun haben. Auch hier also stellt sich das Gerechtigkeitsproblem ein.

»also man nutzt es jetzt aus dass es dieses europäische Verfahren gibt und überstellt die auch dorthin aber (.) es hat glaub ich noch nich so viel in manchen Ländern bringt das noch nich viel die jetzt grade stark belastet sind so wie Italien und Bulgarien Bulgarien is ja selber son Land sicherlich ist das auch schon weit entwickelt aber (.) irgendwie hat das wahrscheinlich auch noch die eigenen Probleme die viel zu groß sind um jetz für Flüchtlinge irgendwie was zu bieten« (Interview Kriegel).

Die Kritik am Dublin-System verdeutlicht, dass das Dublin-Verfahren das Bewusstsein für einen gemeinsamen europäischen Verwaltungsraum praktisch greifbar gemacht hat, zumindest in den deutschen Behörden, die entsprechende Aufgaben einem größeren Kreis an Sachbearbeitenden in den Außenstellen übertragen hatten. Ein solches System schafft eine Schicksalsgemeinschaft, in der allerdings jede Seite versucht, die Arbeitsteilung zum eigenen Vorteil zu verändern. Besonders auffällig ist an diesen Schilderungen, dass Beschäftigte des BAMF Verständnis für die Situation der jeweils anderen Behörden entwickelt haben. So versetzt sich eine weitere Befragte beispielsweise in die Lage der Mitgliedsländer an der europäischen Peripherie, für die das Dublin-Verfahren weniger im Fokus stehe und die mit ganz anderen Problemen konfrontiert seien als die Zielländer – »zum Beispiel die Grenzsicherung die ham dann Visa-Fälle oder illeg- irreguläre Migration« (Interview Pietsch):

»die Italiener ham als erstaufnehmender Staat n ganz anderen Fokus auf ihre Probleme als die Schweiz oder Deutschland die ja also jetzt nur bezogen auf die Dublin-Verordnung was sie registrieren (.) und geben die weiter in den Prozess in ihren nationalen ne was dann jetz damit passiert ist jetzt auch egal aber die kommen ja gar nich dazu Dublin zu prüfen« (Interview Pietsch).

Obschon solche Unterschiede dazu führen, dass Länder »am Ende des Migrationsweges« (Interview Pietsch) letztlich die Hauptarbeit mit Dublin haben, ist dies für die Befragten kein Anlass für Kritik an den Behörden der Erstaufnahmeländer. Auch bei konkreteren Problemen in der Umsetzung des Dublin-Verfahrens zeigt sich die Tendenz, die Behörden der anderen Länder von einer grundsätzlichen Kritik auszunehmen. Aus der Perspektive der Befragten ist es das System, das die Behörden zur Problemverschiebung einlädt. Es kann »Sekundärmigration« nicht verhindern, weshalb nach Italien überstellte Personen wieder in Deutschland vorstellig werden (Interview Gabriel), wofür manche Befragte auch Verständnis zeigen. Es wurde für Länder wie Griechenland zeitweilig ausgesetzt, weil die europäischen Gerichte »systemische Mängel« feststellten. Die Hilfen »durch die nationalen Partnerbehörden als auch auf europäischer Ebene«, hätten aber zu positiven Entwicklungen geführt und »das Asylverfahren in Griechenland hat sich wesentlich verbessert« (Interview Räther).

Das grundsätzliche Verständnis für die schwierige Lage der Asylbehörden anderer Mitgliedsländer zeigt sich sogar in der Bewertung der dauerhaft auftretenden Reibungen zwischen den Behörden bei der Klärung von Zuständigkeiten. So berichten die Befragten, dass es bei der konkreten Abstimmung zwar Auslegungsstreit über überschrittene Fristen und veränderte Zuständigkeiten gegeben habe

(Interview Müller). Die Befragten machen genaue Angaben dazu, mit welchen Ländern es zu welchen »Reibereien« kommen kann:

»mit Polen gibt es so gut wie überhaupt keine Probleme […] also ne sehr sehr gute Kooperation so beidseitig Italien ist einfach n bisschen schwierig schon immer gewesen aber man muss sich überlegen wie viele Ersuchen Deutschland an Italien stellt das ist einfach ne echte Menge […] Spanien und Portugal überhaupt keine Probleme also man kann das jetzt nicht pauschalisieren ja? Und ähm die Schweden oder die Österreicher die haben da auch schon sehr eigene Rechtsauffassungen davon also jedes Land interpretiert ja manche Dinge auch anders da [unverständlich] schon mal zu Reibereien kommen« (Interview Roth).

Diese »Reibereien«, so stellt der Befragte fest, können aber bei jedem Mitgliedsland auftreten, woran sich zeigt, dass er Pauschalisierungen vermeiden möchte. Auch relativiert er die Bedeutung dieser Spannungen im weiteren Verlauf seiner Schilderungen, denn es handele sich stets um Ausnahmefälle einer ansonsten guten Kooperation: „»also jetzt auch nicht der Rede wert das ist dann mal n Fall an dem wir (ja) nicht so gut miteinander kooperieren aber im Grunde funktionierts« (Interview Roth).

Insgesamt belegen die Interviews mit den Beschäftigten des BAMF ein grundsätzliches Verständnis für die Situation der jeweils anderen Seite. Es gebe zwar Grund für »Reibereien«, diese würden aber durch einen Verweis auf die besondere Problemlage des Landes oder auf die spezifischen (rechtlichen oder politischen) Vorgaben erklärt. Dublin verankert zwar einen strukturellen Konflikt zwischen den Mitgliedsstaaten innerhalb der Behördenpraxis. Allerdings wird dieser nicht als ein beruflicher oder administrativer, sondern als ein primär politischer Konflikt definiert, den die Verwaltungen in den europäischen Mitgliedsländern nicht zu verantworten, aber doch zu erdulden hätten. Dieses Erdulden könne auch beinhalten, bei der Umsetzung von ›Dublin‹ in Widerspruch zum eigenen beruflichen Selbstverständnis, den eigenen beruflichen Idealen zu geraten. So gibt es Befragte, für die das System mit Schutzgewährung nicht mehr viel zu tun hat – für die Geflüchteten erschwert es im Gegenteil den ohnehin schon prekären Zugang zum Asylsystem, verschärft Situationen von Ungewissheit und aufenthaltsrechtlicher Unsicherheit und setzt sie einem noch längeren Verfahren aus, mit allen negativen Folgen, was Integrationschancen, den Erwerb von Sprachkompetenzen und die Eingliederung in den Arbeitsmarkt betrifft. In den Worten eines Interviewpartners:

»letzten Endes drehen wir uns da in Spiralen und irgendwann ist dann der Punkt erreicht wo das europäische Partnerland sagen kann gut wir ham irgendwann mal zugestimmt die Person zurückzunehmen ihr habt das versucht ihr habt´s nicht geschafft und jetzt ist die Zeit abgelaufen und dann das kann sein das dauert zwei Jahre bis dahin aufgrund welcher Umstände auch immer aber es kann sein das dauert zwei Jahre (.) dann entscheiden wir im nationalen Verfahren und die zwei Jahre dazwischen die sind für die Leute verloren ja die leben hier in Ungewissheit die leben hier in der Situation dass sie keiner geregelten Arbeit nachgehen können und so weiter (.) insofern ähm das ist n Verfahrensbereich ja das find ich nicht so toll ganz ehrlich Dublin-Verfahren hab ich keine große Sympathie für« (Interview Gabriel).

5.4 EUROPÄISIERUNG QUA WISSEN

Das Gemeinsame Europäische Asylsystem setzt, wie die bisherigen Ausführungen gezeigt haben, auf zwei Modi einer Europäisierung des Verwaltungshandelns, die für Bürokratien kennzeichnend sind: auf Recht und auf Verfahren. Beide Modalitäten sind eng verwoben. Allerdings hat die Europäisierung qua Verfahren gezeigt, dass es jenseits einer rechtlichen Fixierung von gemeinsamen Normen und Regeln auch organisatorischer Vorkehrungen bedarf, um die Behördenpraxis über Landesgrenzen hinweg zu harmonisieren und zu verschränken, d. h. sie auf gemeinsame Standards auszurichten, im Hinblick auf gemeinsame Verfahren zu synchronisieren und in Prozesse grenzüberschreitender Verwaltungskooperation zu integrieren. Die Verfahrensebene ist zentral für die bürokratische Implementation der europäischen Rechtsstandards. Dennoch kann sie eine Aufgabe nicht lösen: die Vereinheitlichung der Arbeitspraxis der Behördenmitarbeitenden über Landesgrenzen hinweg.

Das schwedische und deutsche Behördenpersonal ist sich bewusst, dass die verfahrensspezifischen Arbeitspraktiken zwischen den Ländern voneinander abweichen, wie die vorangegangenen Kapitel bereits veranschaulicht haben. Darüber hinaus sind sich die Mitarbeitenden auch bewusst, dass die Arbeitsweisen zwischen und innerhalb der Behörden divergieren. Für die Funktionsweise des GEAS ist dies ein Problem, da unterschiedliche Verfahrenspraktiken und unterschiedliche Schutzquoten (bei gleich gelagerten Fällen) mit Prinzipien der Rechtsgleichheit und Rechtseinheit, aber auch mit Vorstellungen der Fairness und Solidarität bei der Bewältigung der gemeinsamen Aufgaben kollidieren. Wie wir in Kapitel 3 gezeigt haben, hatten die Mitgliedsstaaten und die Verwaltungen selbst ein Interesse am Austausch über Informationen und Verfahrensweisen. War dieser zunächst eher informell und beschränkt auf eine kleine Zahl von Akteuren, wurde

er im Rahmen der Entwicklung des GEAS stärker formalisiert und bei Institutionen wie dem EASO angesiedelt – auch wenn dies die informelleren Formen der Zusammenarbeit nicht vollständig abgelöst hat.[13]

Allerdings waren diese Formen des Austauschs begrenzt, weshalb die europäischen Institutionen seit Längerem versuchen, das Handeln der Behörden über gemeinsame Wissensbestände zu verändern. Im vierten Kapitel hatten wir eines dieser Instrumente bereits genauer untersucht: das *EASO-Training-Curriculum* und das dazugehörige Trainingsprogramm. Die Fallanalyse eines Moduls hat gezeigt, wie sehr die europäischen Institutionen an einer ›Harmonisierung‹ der Verwaltungspraxis durch die Schulung des Personals interessiert sind, mit welchen Herausforderungen die Entwicklung und die Vermittlung eines europäischen Wissenskanons aber auch zu kämpfen hatten und in welchem Umfang eine Aneignung in der Praxis gelang. Die Befunde zeigen, dass die Aneignung durch das Behördenpersonal wie durch einen (Wahrnehmungs-)Filter erfolgte – ein Filter, der deutlich von der etablierten Berufspraxis im Hinblick auf berufliche Routinen und organisatorische Abläufe geprägt ist.

Die Frage nach der Europäisierung des Verwaltungshandelns qua Wissen ließ sich damit über das Instrument der ETC-Schulungen empirisch nuanciert beantworten. Allerdings bietet es nur einen partiellen Einblick, denn Wissen wird in den Asylverwaltungen nicht nur über Schulungsinhalte vermittelt und eingeübt. Wissen wird vielmehr auch in den Asylverwaltungen selbst institutionell fixiert, zum Teil vergegenständlicht und als handlungsleitend etabliert. Es lassen sich verschiedene Formen dieser institutionellen Fixierung von Wissen identifizieren, mit denen wir uns zum Teil bereits in den vorangegangenen Abschnitten befasst haben: die Fixierung von Wissen im Rechtskorpus, in den Verfahren, in der Behördenstruktur und in den Arbeitsmitteln.

Erstens ist beruflich relevantes Wissen in den Rechtstexten, Rechtskommentaren und behördeninternen Handlungsanweisungen fixiert, mit denen wir uns weiter oben bereits beschäftigt haben. Es zeitigt Europäisierungseffekte, sobald dieses Wissen in Form eines gemeinsamen Rechtskorpus etabliert und in den Behörden der Mitgliedsländer im Sinne gemeinsamer Problemdefinitionen, Rechtsvorstellungen und Verfahrensstandards handlungsleitend wird. Die bisherigen Ausführungen legen nahe, dass dieses Wissen auf dem *street level* besonders dann am wirkmächtigsten ist, wenn es sich von früheren Arbeits- und Interpretationsweisen unterscheidet sowie von behördeninternen Abteilungen für die lokale Pra-

13 Zum formellen wie informellen Austausch über Herkunftsländerinformationen siehe bspw. Engelmann (2015, insbesondere Kapitel 5) und Rosset (2019).

xis aufbereitet und in die behördeninternen Arbeitsabläufe eingespeist wird. *Zweitens* ist Wissen auch in die administrativen Verfahren eingeschrieben, denn die Arbeitsabläufe spezifizieren behördeninterne Zuständigkeiten, Aufgaben, Arbeitsvorgaben und Arbeitsschritte. Diese Arbeiten können nur erledigt werden, wenn die Beschäftigten das zu ihrer Erledigung vorausgesetzte Wissen erlernt und eingeübt haben. Europäisierungseffekte sind dort am größten, wo die Erledigung der Aufgaben ein spezifisches europabezogenes Dienstwissen und entsprechende Arbeitsroutinen voraussetzt. *Drittens* wird Wissen institutionell auch in der Organisationsstruktur und dem zugeordneten Behördenpersonal angelegt und fixiert. Ebenso wie die Behörden in verschiedene Abteilungen und Hierarchieebenen ausdifferenziert sind, müssen sich die Mitarbeitenden unterschiedliche Wissensbestände aneignen, sofern sie in den entsprechenden Positionen tätig sein möchten. Europäisierungseffekte sind zu erwarten, sobald die Behörden europarelevante Aufgaben und Tätigkeiten an bestimmte Positionen oder Einheiten binden, etwa an Europa- oder Dublin-Abteilungen, in denen ein spezifisches Wissen zentralisiert und an das Personal weitergegeben wird. Was Europäisierung als Wissen um wechselseitige Abhängigkeiten (Schicksalsgemeinschaft), gegenseitige Verpflichtungen (Solidargemeinschaft), aber auch um geteilte normative Vorstellungen (Wertegemeinschaft) betrifft, so scheint sie dann am stärksten zu sein, wenn die betreffenden Aufgaben nicht nur an Spezialabteilungen delegiert, sondern auch an den *street level* rückgebunden werden, wie am Beispiel des Dublin-Verfahrens innerhalb der Außenstellen des BAMF illustriert werden konnte. *Viertens* muss schließlich auf die behördeninternen Arbeitsmittel verwiesen werden, die dem Asylverfahren als Ganzem oder in Teilen zugeordnet sind. Sie bestehen heute zumeist aus digitalen Arbeitsplattformen und Softwareprogrammen, über die Asylanträge angelegt, bearbeitet und entschieden werden. Mit dieser Form der Europäisierung qua Wissen möchten wir uns im Folgenden eingehender befassen, denn sie ist für eine Untersuchung der *street level bureaucracy* in noch direkterer Weise relevant als die bislang beschriebenen Formen institutionalisierten Wissens. Während rechtsförmiges und verfahrensspezifisches Wissen, das originäre Bezüge zum GEAS aufweist, stärker an spezialisierte Abteilungen (die genannten Europa-, Rechts- oder Dublin-Referate) delegiert wird, um die Sachbearbeitenden von entsprechenden Arbeiten und der Aneignung des diesbezüglichen Sonderwissens zu entlasten, sind die digitalen Arbeitsmittel Teil des Arbeitsalltags auf dem *street level*.

5.4.1 Institutionelles Wissen und digitale Arbeitsmittel

Europäisierungseffekte sind auf der Ebene der Sachbearbeitung zu vermuten, sofern es digitale Arbeitsmittel gibt, über die ein gemeinsamer Wissensbestand gesammelt, für die berufliche Arbeit auf dem *street level* aufbereitet, vorgehalten und im Asylverfahren als verbindlicher Arbeitsschritt fixiert wird. Digitale Arbeitsmittel spielen hinsichtlich der institutionellen Fixierung von Wissen eine doppelte Rolle: Sie sind Träger von beruflich relevantem Wissen, in das die spezialisierten (rechtlichen, verfahrensspezifischen und organisationellen) Wissensbestände integriert sind; und sie sind ein Instrument der Europäisierung, denn sie erlauben es, einen europäischen Wissenskanon in die Arbeitspraxis der lokalen Behörden einzufügen.

Die Entwicklung europäischer Datenbanken und Kommunikationsplattformen (insbesondere Eurodac, DubliNet, VIS, EASO-COI und MedCOI) veranschaulicht dies besonders eindrücklich, denn sie wurden als Teil des GEAS geschaffen, um die mitgliedschaftlichen Verwaltungen mit gemeinsamen Arbeitsmitteln zu versorgen und auf diese Weise in einen gemeinsamen Verwaltungsraum einzubinden (Ploeg 1999; Gibb/Good 2013; Tsianos 2015; Kuster/Tsianos 2016; Tsianos/Kuster 2016). Diese digitalen Datenbanken und Arbeitsplattformen erlauben es, die im europäischen Raum aktenkundig gewordenen Asylsuchenden mit personalisierten Daten zu erfassen und das ›Fallaufkommen‹ abzustecken. Sie schaffen die Voraussetzungen für ein grenzüberschreitendes Verfahren der behördlichen Zuständigkeitsklärung sowie der Rückführung und Abschiebung. Schließlich versammeln sie entscheidungsrelevante Informationen zu Herkunftsländern, womit eine gemeinsame Wissensbasis für die Bearbeitung von Asylanträgen etabliert wird.

In diesem Sinne sind digitale Arbeitsmittel Instrumente einer europäischen Wissenskanonisierung, die sich auf zwei Dimensionen bewegt. Zum einen geht es um die standardisierte Erfassung und Speicherung von Daten, die die Person der Antragstellenden betreffen (Eurodac, VIS) und den Behörden in Europa einen gleichen Zugang zu den ›gläsernen Antragstellenden‹ ermöglichen. Zum anderen geht es darum, die – für die Entscheidungsfindung zunehmend wichtigen – Informationen in Bezug auf die Situation in den Herkunftsländern gemäß festgelegten Standards und einer gemeinsamen Methodologie zu recherchieren, aufzubereiten und zu bewerten. In Bezug auf beide Dimensionen geschieht dies aus einer rein bürokratischen Logik heraus: Es gilt das Arbeitsaufkommen zu definieren, die Zuständigkeiten zu klären, die Verwaltungsarbeit zu teilen und die Entscheidungsfindung als so weit wie möglich standardisierte, aber gleichzeitig möglichst rechtssichere Fallbearbeitung abzuwickeln. Diese Wissenskanonisierung ist für

die grenzüberschreitende Verwaltungskooperation ›funktional‹, im Hinblick auf das asylrechtliche Ziel der Schutzgewährung aber auch sehr problembehaftet. Zum einen haben frühere Studien mehrfach dokumentiert, dass die in den digitalen Arbeitsmitteln hinterlegte Wissensbasis (insbesondere die Informationen zu den Herkunftsländern) oftmals fragwürdig, selektiv oder fehleranfällig ist (Rosset/Liodden 2015; van der Kist et al. 2019; van der Kist/Rosset 2020). Zum anderen ist der Verwendungszusammenhang solcher Wissensbestände zu berücksichtigen, der nicht primär auf das Ziel einer gemeinsamen Schutzgewährung ausgelegt ist. Gerade bei den zuerst genannten Formen digital vermittelter Verwaltungskooperation geht es vor allem um (die Verschiebung von) Zuständigkeiten, um Kontrolle und Abschiebung, das heißt um die Nichtgewährung von Schutz.

Der Hinweis auf den Verwendungszusammenhang europäisierter Wissensbestände betrifft aber auch die für unsere Untersuchung zentrale Frage nach dem Umgang mit den digitalen Arbeitsmitteln auf der Ebene der lokalen Behörden. Um klären zu können, ob es über diese Arbeitsmittel zu einer Europäisierung der Verwaltungspraxis kam, gilt es zu klären, wie die Sachbearbeitenden mit den digitalen Arbeitsmitteln und den darin eingeschriebenen Wissensbeständen umgehen – insbesondere in Bezug auf jene digitalen Arbeitsmittel, die eine dezidiert europäische Handschrift aufweisen. Denkbar ist, dass der *street level* sich die in den Arbeitsmitteln angelegte Standardisierung der Arbeitsprozesse und die darin enthaltenen Wissensbestände als Grundlage der Arbeit zu eigen macht. Denkbar ist aber auch, dass die Mitarbeitenden die gemeinsame Wissensbasis aufbrechen und entlang der lokal verankerten Wissensbestände und Praktiken ausdifferenzieren.

5.4.2 Eurodac und DubliNet: die Verobjektivierung der Zuständigkeitsprüfung

Eurodac und DubliNet sind für die Zuständigkeitsprüfung konzipiert worden und stellen die soziotechnischen Voraussetzungen für die gegenwärtige Dublin-Arbeit dar. Mit der Eurodac-Verordnung (EU Nr. 603/2013) wurde ein supranationales automatisiertes Fingerabdruckidentifizierungssystem (AFIS) institutionalisiert, das Asylsuchende und ›illegal‹ Migrierende biometrisch erfasst und diese Daten (unter anderem) den Asylbehörden der EU-Mitgliedsstaaten zugänglich macht (Aus 2006; Kuşkonmaz 2013; Töpfer 2015; Kuster/Tsianos 2016). Das Instrument ist eng verknüpft mit der Dublin-Verordnung und stellt die technologische Unterfütterung der Zuständigkeitsprüfung dar. Wenn wir im Folgenden den dem Verwaltungsjargon entnommenen Begriff ›Treffer‹ verwenden, so bezieht sich dies

auf das ›Hit/No-Hit-Verfahren‹, das der Datenbankabfrage zugrunde liegt. Die behördlichen Abfragen der Eurodac-Datenbank ergeben lediglich die Information, ob zu den biometrischen Spuren ein Datensatz im System vorliegt oder nicht. Im Falle eines Treffers erhält der jeweilige Mitgliedsstaat die Information darüber, welcher Staat die Daten unter welchem Index speichert und kann diesen direkt kontaktieren, um weitere Einzelheiten zu erfragen bzw. die Übermittlung des Datensatzes zu beantragen.

Für die diesbezügliche Kommunikation wurde mit DubliNet ein weiteres Instrument geschaffen, das in der praktischen Umsetzung der Dublin-Verordnung eine wesentliche Rolle spielt. Es soll die elektronische Kommunikation der mitgliedsstaatlichen Behörden untereinander ermöglichen und setzt unter anderem auf standardisierte Formulare, automatisierte Übersetzungen und automatisierte Sende- und Empfangsberichte. Für beide Arbeitsmittel gilt, dass sie nur für die Mitarbeitenden relevant sind, die etwas mit dublinspezifischen Aufgaben zu tun haben. Wie oben dargelegt, ist dies bei der schwedischen Behörde nicht der Fall, denn das Dublin-Verfahren ist beim *Migrationsverket* einer eigenen Abteilung zugeordnet; die Erfassung der Fingerabdrücke und eine erste Abfrage zur Person und zum Fluchtweg erfolgen bei der Registrierung durch die Aufnahmestelle. Das erklärt, warum die interviewten *case officers* und *decision makers* keinen Kontakt zu den beiden Arbeitsmitteln haben und warum sie bei Fragen zu Eurodac auf die *Application Unit* verweisen, deren Aufgabe es ist, Fingerabdrücke aufzunehmen und mit der Datenbank abzugleichen. Was genau dort abläuft, entzieht sich ihrer Kenntnis (»I don't know exactly what happens but they they check if the person appears in the Eurodac system«, Interview Andersson). Wichtig ist nur, dass diese Aufgabe vor der eigentlichen Fallbearbeitung erledigt wird. Im Falle einer späteren Klärung beschränkt sich die Aufgabe der Sachbearbeitung darauf, die Antragstellenden über den Treffer in Eurodac zu informieren (»if there is then a hit in Eurodac then, (.) then initially a dialogue, uhm where we say that we have a hit here, you have been in (.) in that country uhm our starting point is that you need to return to that country«) und den Vorgang der Dublin-Abteilung zurückzuübertragen (»and then everything gets sent back to the Dublin Unit in Stockholm«, Interview Petersson). Die Möglichkeiten, Einblicke in das Dublin-Verfahren zu nehmen, sind deshalb unter den schwedischen *street level bureaucrats* sehr begrenzt, das Gleiche gilt hinsichtlich des Wissens über mitgliedsstaatliche Zuständigkeiten, behördliche Überstellungsverfahren und zwischenstaatliche Abstimmungsprozesse.

In den Außenstellen des BAMF sah die Situation, wie bereits erwähnt, zum Zeitpunkt unserer Datenerhebung anders aus. Zur Verfahrensbeschleunigung und

Entlastung des Dublin-Referats waren dort zwischenzeitlich auch Sachbearbeitende in den Außenstellen für die Prüfung der Zuständigkeiten und die Anfragen an die ausländischen Behörden eingesetzt worden. Ein Mitarbeiter schildert uns den hierfür vorgesehenen Verfahrensvorgang, der im Wesentlichen digital programmiert ist: Bei der Registrierung eines Asylantrags durch die Asylverfahrenssekretariate in den Außenstellen werden Fingerabdrücke und Fotos erstellt und mit der Eurodac-Datenbank abgeglichen. Sofern ein Treffer vorliegt, bedeutet dies für die Sachbearbeitenden vor Ort zunächst, die Treffermeldung auf ihre Aussagekraft hin zu überprüfen. Für das Behördenpersonal gilt es zum Beispiel zu klären, ob die Antragstellenden bei der Antragstellung angaben, Familienangehörige im Land zu haben. Womöglich wurde auch ein Visum ausgestellt, weshalb eine Überprüfung des Passes oder des Visa-Informationssystems (VIS) erforderlich wird. Sind »diese Formalitäten […] erst mal abgeklärt«, so der Mitarbeiter, »wird im Rahmen von Dublin III ein Interview durchgeführt ein persönliches Gespräch«, bei dem ein Katalog von zwölf Fragen abgefragt wird. Meistens decke sich diese mündliche Information zwar mit dem Eurodac- oder VIS-Treffer, aber falls dies nicht der Fall sei, müsse »die Diskrepanz« besprochen werden:

> »wo man dann nachfragen kann ja aber hier uns liegt der Treffer vor wieso sagen Sie in dem Fall ich wär nie in Italien gewesen aber ich hab hier doch n Treffer und so kommt man dann zu nem Ergebnis und es wird auch abgefragt ob etwas dagegen spricht wieder in dieses Land überstellt zu werden weil zum Beispiel dort Dinge vorgefallen sind weshalb er dort nicht mehr hin möchte oder unter anderm [unverständlich] also diese systemische Mängelabfragen und wenn dann dieses Interview da ist und ich die Treffer hab dann bekommt das der Dublin-Sachbearbeiter« (Interview Roth).

Was in dieser Passage undeutlich bleibt, ist die Beweiskraft der Eurodac- bzw. VIS-Treffer. Es bleibt bei dem unspezifischen Hinweis, dass »man zu nem Ergebnis« komme – ohne Angaben zum ›Wie‹. Allerdings scheint die Verwendung von »man« auf eine etablierte Praxis zu verweisen, die den Beweischarakter eines Treffers für den Fortgang des administrativen Verfahrens postuliert. Das Gespräch wird auch genutzt, um die Gründe zu erfragen, die gegen eine Überstellung sprechen könnten. Bezeichnend ist der Hinweis auf den scheinbaren Automatismus, der zwischen den »systematischen Mängelabfragen«, dem Interview sowie dem Treffer einerseits und der Weiterleitung der Akte an die Dublin-Sachbearbeitenden andererseits besteht. In der Theorie geschieht all dies, bevor der Asylantrag auf dem Tisch der Entscheidenden landet und die eigentliche Anhörung zu den Fluchtgründen stattfindet. In der Praxis kommt es allerdings vor, dass der Treffer erst vorliegt, wenn die Antragstellenden, teils mit anwaltlicher Begleitung, bereits

zur Asylanhörung in der Außenstelle erschienen sind. Wie ein Entscheider berichtet, muss er in solchen Fällen die Anhörung dann kurzfristig absagen:

»dann hab ich mir das zumindest jetzt schon angewöhnt ich hol die einmal kurz rein erklär denen die Situation erkär denen dass wir eben an dem Tag keine Anhörung durchführen dass wir entweder ein VIS-Treffer oder ein Eurodac-Treffer oder irgendwas vorliegen haben dass entsprechend ne Überstellung an das Land eben gemacht wird beziehungsweise wir ne Anfrage starten denen kurz das Verfahren erklären und das auch protokollieren dass die zumindest Bescheid wissen warum sie überhaupt dass man überhaupt erst mal reinschreibt die sind zwar alle zum Anhörungstermin erschienen aber aus den und den Gründen wird keine Anhörung stattfinden und dann eben in dem Zusammenhang auch gleich fragt ob irgendetwas gegen ne Überstellung in das jeweilige Land sprechen würde (.) dann ist man zumindest auf der sicheren Seite man hat alles dokumentiert und hat gegebenenfalls auch irgendwas was man später im Bescheid reinschreiben kann« (Interview Mayer).

Wird ein Dublin-Verfahren eingeleitet, so erfolgt ein Ersuchen an den betreffenden Mitgliedsstaat über DubliNet. Die Sachbearbeitenden müssen hierfür PDF-Standardformulare ausfüllen. Es können aber auch unterstützende Dokumente angehängt und ein Freitext hinzugefügt werden. Ein Mitarbeiter betont das automatische Verfahren: »das wird dann ähm via Dublin Net versandt und bei uns automatisch in unser System eingespeichert und (wir) kriegen dann so ne Empfangsbestätigung immer automatisiert zurück vom Mitgliedsstaat« (Interview Roth). Seiner Wahrnehmung zufolge funktioniert die digital gesteuerte Kommunikation zwischen den mitgliedsstaatlichen Behörden aufgrund dieser Automatismen relativ reibungslos, auch wenn es immer wieder zu Unstimmigkeiten bei der Klärung der Zuständigkeiten und der Überstellungen komme, die bei bestimmten Mitgliedsländern eher zu erwarten seien.

Die Schilderungen bekräftigen, dass die Eurodac-Datenbank aus Sicht der Befragten sachdienliches Wissen vorhält. Bei der Kennzeichnung dieses Wissens wird der Beweischarakter hervorgehoben, da es sich bei Fingerabdrücken um objektive Fakten, um eindeutige Zeichen handele, die die persönliche Identität der Antragstellenden zweifelsfrei zu ermitteln helfen. Für die Klärung der Zuständigkeiten gilt diese Beweiskraft als sehr wichtig, erlaubt sie es doch auf verhältnismäßig einfache und vermeintlich eindeutige Weise zu bestimmen, wo die antragstellende Einzelperson aktenkundig geworden ist. Eine der Befragten unterstreicht in diesem Zusammenhang die Unterschiede, die die Einführung des VIS und des Eurodac-Systems mit sich gebracht haben:

»das Netz ist engmaschiger geworden ne? [unverständlich] internationaler [unverständlich] das sind Dinge das sind Informationen die hatten wir früher nich ja? Ob jemand in (.) Italien Frankreich oder England n Asylantrag gestellt hat da ham wir wenn der mal grade keine Papiere vorgelegt hat oder das gesagt hat und Sie ham mal nachgefragt konnten Se das gar nicht machen heute reicht der Fingerabdruck einmal ausgewertet bupp Eurodac-Treffer Sie sehen aha guck mal da warst du da bist du über die Außengrenze gereist« (Interview Pietsch).

Wie das Zitat deutlich macht, wird dem Eintrag in der Datenbank ein höherer Wahrheitsgehalt zugesprochen als den Aussagen der Antragstellenden. Bei den behördlichen Auseinandersetzungen über Zuständigkeiten gilt das Gleiche, aber auch für die Stellungnahmen anderer Mitgliedsbehörden. Wie ein weiterer Sachbearbeiter betont, ist ein Treffer in der Datenbank in seiner wahrgenommenen Eindeutigkeit und Aussagekraft von besonderem Wert für

»die rein praktische Bearbeitung eben wo's darum geht ist der eine Staat jetzt zuständig oder der andere wenn sobald da vielleicht äh wo (.) da manche Dinge sind eben ganz klar die sind vielleicht durch eindeutige Beweismittel wie jetzt [unverständlich] das sind ja sogenannte Eurodac-Treffer der ist [in] ner gewissen Form so aussagekräftig« (Interview Müller).

Der Begriff des »Treffers« suggeriert, dass ein Abgleich der Fingerabdrücke eine Person »ganz klar« zu identifizieren hilft, womit die Behörde ein »eindeutiges Beweismittel« für die Klärung der Zuständigkeit vorliegen hat. Für die »praktische Bearbeitung« der Fälle ist der Objektivitätsanspruch der Treffer sehr wichtig, da er hilft, Entscheidungen über die Weiterbehandlung des Antrags zu treffen. Allerdings unterstreichen die Befragten auch, dass die Aussagekraft dieser »Beweismittel« nicht immer klar ist. Zum einen merken sie an, dass die Eurodac-Datenbank unvollständig sei, da viele Geflüchtete im Ersteinreiseland nicht erkennungsdienstlich erfasst würden. Dieses Wissen schränkt die Aussagekraft der Datenlage zwar ein, nicht aber den Objektivitätsanspruch der ›Treffer‹. Es fördert vielmehr einen Generalverdacht, denn jeder vorliegende Antrag könnte potenziell ein Dublin-Fall sein, den es eindeutig zu ermitteln gilt. Ein ›Eurodac-Treffer‹ behält seine objektive Beweiskraft, ein negativer Fund bedeutet nur, dass es andere Gründe geben könnte, die einer Erfassung entgegenstanden. Um Zweifel an der Aussagekraft der Datenbank auszuräumen – insbesondere die der negativen Funde –, bedienen sich die Sachbearbeitenden zweier Verfahrenspraktiken. Sie kontrollieren

die mitgeführten Dokumente (insbesondere Passdokumente) und sie befragen andere Datenbanken, wie z. B. das Visa-Informationssystem VIS, um ähnlich »eindeutige Beweise« zutage zu bringen.

Die Aussagekraft der Eurodac-Daten wird zum anderen aber auch durch rechtliche und administrative Regelungen relativiert, und diesmal betrifft diese Einschränkung die positiven ›Treffer‹ selbst. Ein ›Eurodac-Treffer‹ bleibt in der Wahrnehmung der Befragten zwar ein eindeutiges Beweismittel, aber verfahrenstechnische oder rechtliche Vorgaben können die Geltung und damit die administrative ›Verwertbarkeit‹ eines Treffers einschränken. In diesem Zusammenhang werden vor allem die in der Dublin-III-Verordnung festgelegten Fristen genannt, die im Workflowmanagementsystem auch digital hinterlegt sind. Wird eine Überstellung an den zuständigen Mitgliedsstaat nicht innerhalb von sechs Monaten durchgeführt (bei Haft oder bei ›Untertauchen‹ innerhalb von zwölf oder 18 Monaten), so wechselt die Zuständigkeit zur eigenen Behörde, womit ein ›Treffer‹ seine Qualität als ›Beweismittel‹ in den Verhandlungen und Auseinandersetzungen um Zuständigkeiten potenziell verliert.

In der Wortwahl eines Sachbearbeiters läge die »Beweislast« dennoch erst einmal bei der Gegenseite, d. h. beim jeweils anderen Mitgliedsland, denn dieses müsse nachweisen, dass der ›Treffer‹ keine Gültigkeit (mehr) besitze. Solange keine triftigen Gegenbeweise vorgelegt würden, läge die Zuständigkeit bei der Gegenseite:

»in der Regel ist das durch Eurodac belegt der Betreffende ist zuständig war zuständig und der bleibt zuständig wenn er nicht selbst beweisen kann dass er sich da dass es dass diese Zuständigkeit wegfallen ist das obliegt ihm dann weil man will ja auch einen gewissen Anker setzen ne?« (Interview Müller).

Im weiteren Verlauf seiner Schilderungen verdeutlicht er aber am Beispiel des Umgangs mit den Asylbehörden in Frankreich, dass die Gegenseite durchaus erfolgreich die Geltung eines ›Eurodac-Treffers‹ bei der Zuständigkeitsentscheidung anzweifeln kann:

»dann schreibt man denen wir sehen das so und so das (.) steht so (.) (im) Zusammenhang und so dürfte das klar sein ihr habt zu beweisen äh die sagen dann (.) der war irgendwo weg der ist lange weg wir haben den jetzt schon über ein Jahr nicht gesehen also wir vermu- überwiegend weil der ja auch nirgendwo anders aufgetaucht ist und hier nicht ist er wird mit ziemlicher Sicherheit mehr als drei Monate irgendwo außerhalb« (Interview Müller).

›Eurodac-Treffer‹ verlieren demnach zwar nicht ihre objektive Qualität, aber doch ihre verfahrensspezifische Beweiskraft, sofern die Person im betreffenden Land nicht mehr aktenkundig, nicht mehr »gesehen« worden ist, »nirgendswo anders aufgetaucht ist«. Beim Ringen um die Klärung von Zuständigkeiten argumentieren die Asylbehörden unterschiedlicher Länder vor allem mit den digitalen Fußspuren, die die Antragstellenden hinterlassen oder eben nicht hinterlassen haben. Die Zuständigkeit für einen Fall erlischt, sobald eine Behörde nachweisen kann, dass die betreffende Person in den eigenen Datenbanken (in Deutschland beispielsweise dem AZR oder in den Akten der Ausländerbehörden) nicht mehr »aufgetaucht« ist und nach der bürokratischen Logik folglich nur ins Herkunftsland zurückgekehrt oder in einen anderen Mitgliedsstaat weitergereist sein kann. Die in den eigenen IT-Systemen erfasste Zeit spielt damit eine besondere Rolle, denn digital erfasste Nachweise über den Verbleib der Antragstellenden können einen Beweischarakter erlangen und ›Eurodac-Treffer‹ entkräften, wenn rechtliche Fristen überschritten werden. Das Problem mit der Beweiskraft der digital erfassten Belege (sei dies ein ›Eurodac-Treffer‹ oder seien es andere digitale Spuren über den Verbleib) liegt dem oben zitierten Beschäftigten zufolge nicht in den digitalen Systemen selbst, sondern in den unklaren Rechtsverordnungen, die Aushandlungen über die vorliegenden ›Beweise‹ provozierten. Der Grund liegt »in der Dublin-Verordnung« und »in der Durchführungsverordnung und in diesen andern dazugehörenden Gesetzen«, weil dies »vielleicht auch nicht klar genug geregelt ist jedenfalls dann gibt es in solchen Situationen auch mal Auslegungsunterschiede ne?« (Interview Müller).

Die Erledigung der eigenen Arbeit verlangt folglich nicht nur Wissen über die Fristen, die bei Dublin-Fällen einzuhalten sind, sondern auch Wissen bezüglich der konkreten Arbeit mit DubliNet selbst. Wie wir gesehen haben, wird DubliNet nicht nur mit dem digitalen Fußabdruck der Antragstellenden gefüttert, um Zuständigkeitsfragen in Aushandlung mit der Gegenseite klären zu können. Vielmehr muss der Umgang mit DubliNet selbst erlernt werden, wozu formalisierte Schulungsprogramme ebenso gehören wie die Einweisung durch erfahrene Kolleginnen und Kollegen oder das eigene ›learning by doing‹. Die besondere Herausforderung liege zum einen in der schieren Zahl der Fälle, die im Blick behalten werden müssten. Dabei bestehe auch immer das Risiko, dass eine Überstellung nicht stattfinden könne, etwa aus Gründen von »Krankheiten« oder weil »die Frist dann abgelaufen ist« (Interview Roth). Zum anderen schildern die Beschäftigten, dass DubliNet selbst risikobehaftet ist, wenn es nicht sachgerecht genutzt wird, denn es ist ein System, dass im Überfluss mit Daten gefüttert wird, womit die Beschäftigten im Arbeitsalltag zurechtkommen müssen. ›Dublin‹ wurde ja bereits

als ein ›Verschiebebahnhof‹ beschrieben, bei dem ›Eurodac-Treffer‹ Übernahmeersuchen auslösen, unter Umständen auch im Zweifelsfall, um die Zuständigkeit einer anderen Behörde versuchsweise zu prüfen. Hinzu kommen die vielen fallspezifischen Informationen, die bei diesen Anlässen mit versandt werden und das System an seine Grenzen bringen:

»dieses Postfach ist ähm überfüllt also schlicht und ergreifend inzwischen weil wenn wir 2.000 Ersuchen stellen kriegen auch 2.000 Antworten plus 2.000 Sendeberichte und wenn man das nicht immer wieder löscht ja? Also immer nicht direkt löscht dann haben die ja auch alle also zumindest die Zustimmung und die Ablehnung ja noch mal n Anhang dran das ist ja nicht nur die E-Mail, also das muss man sich mal so vorstellen was da an Daten durch die Welt geschickt wird ja« (Interview Roth).

Die Datenfülle ist nicht nur ein Problem, weil Sendeberichte nicht gelöscht oder Anfragen unbedacht versendet werden und »erboste E-Mail von den Mitgliedsstaaten« auslösen. Die Gefahr bestehe auch darin, Fälle und Fristen aus den Augen zu verlieren: »bei Dublin muss man wirklich strukturiert sein und muss wirklich strukturiert sein ja das muss man weil einem sonst ganz viel durch die Lappen geht einfach (und es sind) die Fälle weg« (Interview Roth). Auch andere Befragte berichten über die besondere Herausforderung der geänderten Fristen, die im Zuge der Dublin-III-Verordnung eingeführt wurden, denn zwischen der Anlage der Akte, der Feststellung eines Eurodac-Treffers, der Anfrage an die ausländische Behörde, deren Antwort und der vorgesehenen Überstellung können die vorgesehenen Fristen schnell überschritten werden (Interview Baier). Aus der Perspektive der Sachbearbeitung erhöht der rechtlich induzierte Zeitdruck die Fehleranfälligkeit der Arbeit mit DubliNet – gilt es doch, die Vielzahl an Fällen in ihrer engen Taktung im Blick zu behalten, Gesuche rechtzeitig zu stellen, auf eingehende Gesuche rechtzeitig zu reagieren und Überstellungen mit den Mitgliedstaaten, mit Ausländerbehörden und der Bundespolizei innerhalb der Fristen zu koordinieren.

Die Schilderungen zeigen in der Rückschau, dass am Anfang jedes Asylverfahrens hohe Betriebsamkeit herrscht, die von der Frage nach der mitgliedsstaatlichen Zuständigkeit angetrieben wird. Auslöser und Medium dieser zwischenstaatlichen Zuständigkeitsprüfung sind die digitalen Arbeitsmittel mit ihren Daten über aktenkundig gewordene Antragstellende. Entsprechende ›Treffer‹ werden als Beweismittel gehandelt, um Zuständigkeitsfragen zwischen Mitgliedsstaaten zu beantworten, und DubliNet soll als Kommunikationsplattform die diesbezügliche Verständigung und Kooperation zwischen den Behörden sicherstellen. Allerdings zeigt der praktische Umgang, dass diese Plattform auch als Medium behördlicher

Aushandlungen genutzt wird, womit die Geltung der gesamteuropäischen Wissensbestände zugleich untergraben wird. Einerseits eröffnet DubliNet den beteiligten Behörden die Möglichkeit, fallrelevantes Wissen strategisch zu nutzen, um die Beweiskraft der ›Eurodac-Treffer‹ zu relativieren und Zuständigkeiten abzuwehren. Den Behördenmitarbeitenden ist diese strategische Nutzung bewusst, da sie Dublin auch explizit als ›Verschiebebahnhof‹ betrachten, auf dem die involvierten Behörden versuchen, die Zuständigkeit für eingehende Fälle – auch mittels erkennungsdienstlicher ›Beweise‹ – auf andere abzuwälzen. Je nach den bisherigen Erfahrungen nutzen die Beschäftigten beispielsweise unterschiedliche Strategien bei der Kommunikation via DubliNet. Bei den »Standardmitgliedsländern, die eigentlich relativ schnell antworten […] wird einfach nur ne Mahnung hingeschickt freundliche Erinnerung«, während andere »eben gleich ein Verfristungsschreiben [bekommen]« (Interview Mayer).

Andererseits neigt DubliNet aber auch strukturell zum informationellen Überschuss. Mit dem Dublin-Verfahren wird ein Generalverdacht etabliert, es könne sich bei eingehenden Asylanträgen um Dublin-Fälle handeln, die es nicht nur durch eine Standardüberprüfung der Fingerabdrücke, sondern auch durch zusätzliche Befragungen selbst bei ausbleibenden ›Eurodac-Treffern‹ zu identifizieren gilt. DubliNet erleichtert angesichts der automatisierten Kommunikationsformen Übernahmeersuchen als Standardoption, und dieser inflationäre Gebrauch entwertet den Objektivitätscharakter der vorgelegten Daten, da personenbezogene Daten (Fingerabdrücke, Dokumente, mündliche Aussagen etc.) ›untergehen‹ oder verfristen.

Europäische Arbeitsmittel wie Eurodac und DubliNet, so kann als Zwischenfazit festgehalten werden, schaffen eine gemeinsame Wissensbasis, die die Zuständigkeitsprüfung auf Grundlage personenbezogener, insbesondere biometrischer Daten zum Aufenthalt und zu den Reisewegen der Geflüchteten verobjektiviert. Im Schatten der politischen Konflikte zwischen nationalen Regierungen über die gerechte Verteilung von ›Lasten‹ kann ›Dublin‹ so als primär administrative Aufgabe gerahmt und erfüllt werden. Der Objektivitätsanspruch der Zuständigkeitsprüfung scheint unter den Befragten insofern grundsätzlich anerkannt zu sein, als sie vorhandene Belege in der täglichen Arbeit als solche nutzen. Gleichzeitig zeigt der behördliche Umgang mit dieser digitalisierten Wissensbasis, auf welche Weisen sich die im Dublin-System strukturell angelegten Widersprüche und Asymmetrien auf dem *street level* reproduzieren. Die Verfahrenspraxis ist nicht frei von Überforderung, Kalkül und Konflikten. Wie die oben angeführten Zitate gezeigt haben, ist die Zuständigkeitsprüfung insofern auch auf der Ebene der Sachbearbeitung – und allen Verobjektivierungstendenzen zum Trotz – eine

zutiefst spannungs- und konfliktreiche Angelegenheit. Ausdruck dieser Konfliktivität sind die Implementationsdefizite innerhalb des Dublin-Verfahrens. Damit ist nicht so sehr der Umstand gemeint, dass nur wenige Zuständigkeitsanfragen in erfolgte Überstellungen münden – Schätzungen sprechen von 23 %, bezogen auf die Zahl der Fälle, in denen einem Übernahmeersuchen zugestimmt wurde (EASO 2016a: 30). Denn hierfür sind zahlreiche Faktoren verantwortlich, die unter anderem mit den Abschiebungen selbst zu tun haben (Küffner 2017). Es ist vor allem der Abgleich der gestellten Ersuchen und der erfolgten Zustimmungen, der belegt, dass sich die beteiligten Behörden nur in jedem fünften Dublin-Fall überhaupt auf eine Zuständigkeitsübernahme einigen können (Lahusen/Wacker 2019). Diese Schwierigkeiten verweisen nicht nur auf die vielen rechtlichen, organisatorischen und logistischen Probleme der Verwaltungskooperation, sondern dokumentieren auch, dass die Auseinandersetzungen der nationalen Regierungen über die ungleiche Verteilung der Asylanträge auf das bürokratische Feld durchschlagen. Für die Schutzsuchenden mündet dies letztlich in längere Verfahrensdauern und länger anhaltende Ungewissheit bezüglich ihres Schutz- und Aufenthaltsstatus – ganz abgesehen davon, dass sie und ihre Fluchtgeschichte durch das Dublin-System und die damit einhergehende administrative Behandlung auf einen Fingerabdruck, einen Teil einer ›Verschiebemasse‹ reduziert werden und ihnen behördlicherseits jegliche Autonomie bezüglich ihrer Mobilitätsentscheidungen abgesprochen wird.

5.4.3 Herkunftsländerinformationen: Antragsbearbeitung als beständige Kategorisierungsarbeit

Im Vergleich zur Nutzung von DubliNet sind Herkunftsländerinformationen für den *street level* der eigentlichen Asylsachbearbeitung unmittelbar relevant, denn sie stellen einen zentralen Referenzpunkt für die Bearbeitung von Asylanträgen dar. Damit sind nicht nur Informationen zur Situation in den Herkunftsländern gemeint, sondern auch ganz grundlegend die Informationen zur Herkunft der Antragstellenden. Deren Abfrage ist in der für die Antragsbearbeitung genutzten Software standardmäßig vorgegeben und für den weiteren Verlauf des gesamten Verfahrens von Bedeutung. Grundsätzlich ist die Frage nach dem (vermuteten) Herkunftsland eine ganz entscheidende für das Anlegen der Akte und ihre Bearbeitung. Ist die Fallbearbeitung doch primär als Klassifikationsarbeit zu verstehen, die die in den nationalen und europäischen Arbeitsmitteln angelegten Daten nutzt. Die Unterteilung der Schutzsuchenden in bestimmte Gruppen, die wesentlich auf ihrem (vermuteten) Herkunftsland bzw. der Herkunftsregion basiert, hat beispielsweise Folgen für die Zuweisung eines geeigneten Sprachmittlers bzw. einer

Sprachmittlerin, denn spätestens bei den Anhörungen muss eine ausreichende Verständigung gewährleistet sein.

Daneben ist die Unterteilung nach Herkunftsländern von nicht zu unterschätzender Bedeutung für die Einschätzung und Bewertung des Asylantrags hinsichtlich der später zu treffenden Entscheidung. Das administrative Verfahren funktioniert in dieser Hinsicht wie eine selbsterfüllende Prophezeiung: Anträge aus Herkunftsländern mit einer niedrigen Schutzquote werden als wenig aussichtsreich bewertet und umgekehrt Anträge aus Ländern mit einer hohen Schutzquote eher als aussichtsreich eingestuft. In den beiden Behörden galt dies in noch verstärkter Weise aufgrund von 2015 bzw. 2016 zwischenzeitlich eingeführten Maßnahmen, die wesentlich auf einem ›Clustering‹ der Fälle basierten, noch bevor sie zur Anhörung gelangten und bei denen das Herkunftsland ein wichtiges Kriterium darstellte. In Deutschland betraf dies insbesondere die im Rahmen eines ›integrierten Flüchtlingsmanagements‹ eingeführten Ankunftszentren (AIDA 2017: 20). Zwar gab es in Schweden keine Priorisierung nach Herkunftsland und keine Listen ›sicherer Herkunftsländer‹ oder ›sicherer Drittstaaten‹, es wurde 2016 aber ein »neues internes Sortierungssystem für Asylfälle« (Parusel 2016: 10) eingeführt, das die Fälle je nach erwartetem Aufwand und Erfolgschancen verschiedenen ›tracks‹ zuwies (AIDA 2021: 23).

Eine deutsche Entscheiderin verdeutlicht, wie sehr die Kategorisierung nach Herkunftsland die zu treffende Entscheidung bereits vor der Einführung dieser Maßnahmen dominierte: »wenn das Amt sagt dieses Land ist so zu entscheiden dann wird das halt so entschieden dann musst du es halt nur so begründen dass es auch passt« (Interview Baier). Zwar müssen die Umstände des Einzelfalls berücksichtigt (und die Begründung gegebenenfalls passend gemacht) werden, letztlich spielt aber das Kriterium der Rechtsgleichheit auch hier wieder eine zentrale Rolle. Wie die Befragte weiter ausführt, geht es dabei vor allem darum, eine »einheitliche Linie« zu fahren und gleiche Fälle gleichzubehandeln:

> »in der Entscheidung sollte schon ne Linie drin sein kann nicht sein dass ein Fall mit Flüchtlingsschutz gemacht der andere Fall der gleich gelagert ist wird mit offensichtlich unbegründet abgelehnt (.) das ist schwierig« (Interview Baier).

Für die Frage, wann ein Fall als »gleich gelagert« angesehen wird, stellt die Amtslinie bezüglich bestimmter Herkunftsländer oder Krisenregionen eine maßgebliche Grundlage dar. Dementsprechend sind die von der jeweiligen mitgliedsstaatlichen Behörde zentral produzierten und bereitgestellten Herkunftsländerinformationen *(Country of Origin Information*, COI) von nicht zu unterschätzender Bedeutung. Vorliegende Studien zur Produktion von COI haben gezeigt, dass sowohl

die Zahl als auch die Qualität der verwendeten Quellen bisweilen fragwürdig ist und die COI häufig Lücken und einen Mangel an Aktualität aufweisen (Gibb/Good 2013; Rosset/Liodden 2015). Neben den dadurch aufgeworfenen Fragen hinsichtlich der Produktion, der konkreten Inhalte und der Legitimität der COI ist für unser Forschungsinteresse vor allem interessant, auf welche Weisen diese schriftlich vorliegenden Informationen in der Praxis genutzt werden. Denn auch im Hinblick auf COI-Datenbanken ist ein Prozess der zunehmenden Standardisierung und Zentralisierung zu beobachten, der die Fallbearbeitung in den Mitgliedsländern inhaltlich auf eine gemeinsame Datenlage ausrichtet und damit unter Umständen homogenisieren könnte.

Die beiden Behörden verfügen über eigene Datenbanken: Im BAMF wird MILo (für ›Migrations-Informations-Logistik‹) genutzt, im *Migrationsverket* LIFOS (für: ›*Landinformationssystem*‹). In diese Datenbanken werden sowohl Berichte der eigenen *COI-Unit* als auch Informationen aus anderen nationalen (u. a.: die Verwaltungsrechtsprechung, Lageberichte des Auswärtigen Amtes, Berichte von Menschenrechtsorganisationen) und internationalen (u. a. Berichte von UNHCR, UN, Menschenrechtsorganisationen, COI anderer Partnerbehörden) Quellen eingespeist. Zu Letzteren zählen auch die Informationen und Länderberichte, die vom EASO bereitgestellt werden.

Die Interviews mit dem deutschen und schwedischen Behördenpersonal belegen, dass die Nutzung der COI integraler Bestandteil der Fallbearbeitung ist. Gleichzeitig gehen die Beschäftigten davon aus, dass ihnen die behördeninternen Datenbanken einen (zum Teil europäisch) zertifizierten Wissenskanon anbieten, der nach dem Verständnis der Behörde objektive und rechtliche Geltung beansprucht. Vor allem bei der Frage nach den Fluchtgründen, der Bewertung zukünftiger Gefahren und der Qualität des Schutzstatus spielen Herkunftsfragen und entsprechende Abfragen in den Datenbanken eine Rolle, wie ein schwedischer Entscheider ausführt:

»Then we get the case, and then we know for instance that this girl runs the risk of being killed by (.) yes (.) her parents, or honour problematics (.) from a particular country. Then we know what it is about. You can access, I mean you already have, the details necessary for a search in this big LIFOS jungle. Now it is often the case that you don't know why people are applying for asylum. Until they come for the interview« (Interview Viklund).

In Fällen, in denen die Gefährdungslage der Antragstellenden durch die (nationale) Herkunft bereits bekannt ist und in der COI-Datenbank ermittelt werden kann, können die Behördenmitarbeitenden auf das kollektive Wissen (»we know«) zur Herkunftsregion zurückgreifen und dieses Wissen zur Vorbereitung

der Anhörung nutzen, die gerade in Asylverfahren strukturell von Nicht-Wissen geprägt ist (»you don't know«).[14] Dadurch verändert sich auch die Qualität der Anhörungen, denn die mündlichen Schilderungen werden mit den Angaben in den COI abgeglichen und auf Glaubhaftigkeit überprüft. Ein weiterer Entscheider aus Schweden betont, dass er die Datenbank LIFOS in der Vorbereitung, aber auch während der Interviews, mit dieser Zielsetzung nutzt:

»well it is very much centered on what they tell us and if it is true, (.) either in terms of the story itself if it could have happened or not, and also, sometimes you have to take a break and go onto Lifos and have a look (.) what does this look like, what this person is saying, does this occur at all in this country. Sometimes you can make use of this in the interview, well yes, the material says that this is not what it looks like. What is your response to that« (Interview Karlsson).

Obschon nicht ausgeschlossen wird, dass Antragstellende ihre Geschichte (»story«) glaubhaft darlegen und untermauern können, zeigt sich in dieser Passage doch die bereits genannte Vorstellung, dass die Beweislast letztlich bei den Antragstellenden liege. Die Behörde kann durch die COI auf vermeintlich verlässliche Beweismittel zurückgreifen, die eine zentrale Rolle für die Prüfung der Glaubhaftigkeit der Aussagen der Antragstellenden spielen. Dass die Beweislage durch den Geltungsanspruch der COI asymmetrisch ist, wird auch daran ersichtlich, dass die Datenbanken ein wichtiger Referenzpunkt für die Entscheidungsfindung und Bescheiderstellung bleiben. Eine den Verfahrensstandards genügende Begründung impliziert, dass entsprechende Informationen aus den COI konsultiert und zitiert werden (Artikel 4(3)(a) der Anerkennungsrichtlinie[15]). Für einen schwedischen Entscheider ist dies ein essenzielles Gütekriterium, denn als er gebeten wird, zu beschreiben, wie er eine Entscheidung niederschreibt, verweist er als Erstes auf LIFOS:

---

14 Laura Affolter (2021: 76) macht vier solcher »known unknowns« aus: Die Entscheidenden können nie mit Sicherheit wissen, wie groß die Gefahr zukünftiger Verfolgung ist, was in der Vergangenheit ›tatsächlich‹ geschehen ist, ob die Aussagen zur Fluchtgeschichte der ›Wahrheit‹ entsprechen und ab wann etwas ›überwiegend wahrscheinlich‹ ist.

15 Richtlinie 2011/95/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Dezember 2011 über Normen für die Anerkennung von Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen als Personen mit Anspruch auf internationalen Schutz, für einen einheitlichen Status für Flüchtlinge oder für Personen mit Anrecht auf subsidiären Schutz und für den Inhalt des zu gewährenden Schutzes (Neufassung).

»Well, when I start writing it, everything has to be in place, so to speak. So then you have already checked Lifos and you have those documents. So I don't start writing until I believe I can finish writing it so to speak« (Interview Karlsson).

Von einer Anhörung spricht er in diesem Kontext nicht, womöglich, weil er einen der vielen Standardfälle im Blick hat, bei denen der Grund und die Asylberechtigung angesichts der vorliegenden Informationen und Rechtsvorgaben eindeutig sind. Die Entscheidung und Begründung stützen sich in diesen Fällen primär auf die COI und die entsprechenden Dokumente, die er dem Bescheid hinzufügen kann.

Die Europäisierung des Verwaltungshandelns scheint im Hinblick auf die Herkunftsländerinformationen begrenzt zu sein, denn zum Zeitpunkt unserer Datenerhebung rekurrierten die Beschäftigten beider Länder bei der Bearbeitung der Asylanträge noch hauptsächlich auf die jeweiligen nationalen COI-Datenbanken, denen von den Befragten in beiden Asylverwaltungen eine hohe sachliche und rechtliche Geltung zugesprochen wurde. Ein Zugriff auf die vom EASO verwaltete COI-Datenbank ist für die Beschäftigten zwar möglich, zumal die verschiedenen Datenbanken eng miteinander verflochten sind. So speist sich die EASO-Datenbank letztlich aus den Länderinformationen, die von den Mitgliedsstaaten der EU, Norwegen und der Schweiz, dem EASO und anderen EU-Institutionen gestellt werden. Gleichzeitig übernehmen auch die nationalen Datenbanken Informationen aus anderen Ländern und dem EASO-COI. Bedeutsam ist aber, dass die Beschäftigten vornehmlich auf die von der eigenen Behörde gestellten Datenbanken rekurrieren und sich mit den jeweiligen Quellen nicht unbedingt eingehender auseinandersetzen. Aus den Interviews lässt sich ein eher pragmatisches Verhältnis zu den Länderinformationen und den zugrunde liegenden Quellen ablesen. Von den in der Behördenumwelt durchaus stattfindenden Auseinandersetzungen darüber, »what is considered relevant and accurate country information, or what it means to be a country expert« (van der Kist/Rosset 2020: 666) scheint der *street level* eher unberührt.

Mögliche Europäisierungseffekte sind zwar mit Blick auf die stärkere Berücksichtigung der EASO-Berichte zu erwarten, die in den beiden Behörden in die nationalen Datenbanken eingepflegt werden. Allerdings stößt auch dies an Grenzen, denn die Datenbanken werden von den Mitarbeitenden der Behörden unterschiedlich wahrgenommen, bewertet und genutzt (siehe auch Gibb/Good 2013; van der Kist/Rossett 2020). Im Hinblick auf den *street level* wird dies ersichtlich, sobald die Beschäftigten danach gefragt werden, welche Recherchemöglichkeiten sie nutzen, wie exklusiv die Recherchen nach Informationen zum Herkunftsland

auf die Datenbanken begrenzt und in welchem Maße auch alternative Quellen genutzt werden.

In Deutschland nimmt die nationale COI-Datenbank einen wichtigen Platz als Informationsquelle ein, allerdings liegen die für die Fallbearbeitung wichtigsten Informationen meist bereits in Gestalt der Herkunftsländerleitsätze, der Lageberichte des Auswärtigen Amtes und der relevanten Textbausteine für die Entscheidungsbegründung vor. Ähnlich wie wir dies bereits für die Europäisierung qua Recht und qua Verfahren festgestellt hatten, werden im Bereich der Herkunftsländerinformationen die meisten Recherchen von den Fachabteilungen (im deutschen Fall von den Analysereferaten) im Hintergrund durchgeführt und für die Sachbearbeitung aufbereitet. Ein Sachbearbeiter erläutert dies wie folgt:

»zunächst ist es ja so dass wir für ne Reihe von Ländern Entscheidungshilfen haben die liegen zum einen vor in Form von Entscheidungsleitlinien das heißt Empfehlungen der Amtsführung oder des Fachreferates das sich mit bestimmten Ländern auseinandersetzt wir haben verschiedene Analysereferate die das entsprechend aufbereiten von verschiedenen Quellen was an Informationen da ist in diese Leitsätze fließen natürlich auch immer die neusten Entwicklungen mit ein dann haben wir die Möglichkeit bei manchen Herkunftsländern bestimmte länderspezifische Texthandbücher zu verwenden (.) und natürlich hab ich die Möglichkeit selbst zu recherchieren sei es zum einen in unserer bundesamtsinternen Datenbank die ja auch von Rechtsanwälten und von Richter und so weiter genutzt werden kann und auch benutzt wird die teilweise Bestandteil von dem europäischen Informationsnetzwerk (.) und ich kann auch über die bundesamtseigene Datenbank hinaus selbst recherchieren da muss ich dann natürlich drauf achten dass ich nicht nur Wikipedia als Quelle nehme das ist ganz klar ähm (.) das ist aber relativ selten der Fall dass ich tatsächlich dann äh ne offene Internetrecherche sozusagen anstelle« (Interview Gabriel).

Eigene weitergehende Recherchen innerhalb der Datenbanken stellen die befragten Sachbearbeitenden meist erst dann an, wenn sie es mit einem besonderen Fall oder einer besonderen Fallkonstellation zu tun haben. Ergänzend nutzen sie auch alternative Informationen, insbesondere dann, wenn es um die Vorbereitung oder die Durchführung von Anhörungen geht. Landkarten spielen hier eine Rolle, teils in Papierform an der Wand, teils als digitale von Wikipedia oder Google Maps bereitgestellte Repräsentationen. Diese werden genutzt, um die Angaben der Asylsuchenden während einer Anhörung nachvollziehen und gegebenenfalls entsprechende Nachfragen stellen zu können (Interview Gabriel). Gerade die Neueinsteigenden berichten, dass sie in Vorbereitung auf eine Anhörung manchmal eine

schnelle offene Internetrecherche betreiben, wenn sie mit einem bestimmten Herkunftsland noch nicht vertraut sind. So attestiert eine Sachbearbeiterin MILo zwar, dass »ganz gute Informationen drin« seien,

»aber an an sich in der Anhörung kann man schnell bei Google eingeben (.) Stadt und das is eigentlich das Schnellste, also wenn man sich in (Milo) da muss man sich einloggen und dann dauert das und eh man sich dann durchgeklickert hat das is auch nicht gut wenn man ganze Zeit hier nur tippt und der Antragsteller sitzt da und sagt ja was ist jetz ne?« (Interview Baier)

Mit zunehmendem Erfahrungswissen und wachsender Vertrautheit mit dem Herkunftsland nimmt die Bedeutung solcher von außen in die Situation importierter Informationsversatzstücke ab. Die erfahreneren Mitarbeitenden betonen im Interview auch, wie wichtig angemessene Quellen sind, sollten eigene Recherchen tatsächlich einmal nötig sein: »da muss ich dann auch schauen (.) ob ich vielleicht irgendwo Informationen herbekomme die verifizierbar sind und die verlässlich sind die valide sind« (Interview Gabriel). Als Beispiele nennt der Befragte das Analysereferat oder (an dieser Stelle nicht näher spezifizierte) Informationsnetzwerke, »wo mehr und und auch ähm verifizierte Informationen drin sind« (ebd.). Die Zitate zeigen, dass Verifizierbarkeit, Verlässlichkeit und Validität nicht unbedingt von den einzelnen Sachbearbeitenden selbst beurteilt werden. Vielmehr wird den von den behördlichen Spezialabteilungen und den behördlichen Informationsnetzwerken zusammengetragenen Informationen Geltungscharakter zugesprochen, der beachtlich ist und den Sachbearbeitenden weitere Analysen verzichtbar erscheinen lässt.

Im *Migrationsverket* lässt sich ein ähnlicher Umgang mit Länderinformationen nachzeichnen. Als wichtigste und verlässlichste Quelle dient den Beschäftigten LIFOS: »If we are looking for information about a country, or about the situation for a particular group, or, yes, then that is of course mainly where we search« (Interview Petersson). Sollten Informationen zu bestimmten Herkunftsländern und Fluchtursachen fehlen, richten die Befragten zunächst eine Nachfrage an die zentrale COI-Stelle in Stockholm, deren Antworten zumeist als sehr zweckdienlich beurteilt werden (Interview Johansson). Dennoch wird von zusätzlichen Recherchen berichtet, unter anderem auch deshalb, weil die Zentrale bis zu sechs Wochen Zeit für die Bearbeitung benötigen könne, wodurch eine Berücksichtigung unter Umständen für den konkreten Fall nicht mehr praktikabel sei. Eigene Suchen im Internet gehören deshalb auch in Schweden zum Handlungsrepertoire, wie eine schwedische Entscheiderin am Beispiel von »LGBT cases« veranschaulicht: »There isn't always that much about that on LIFOS, rather you have

to look around, perhaps human rights organisations that are active in that country, if there are any, and that kind of thing« (Interview Johansson).[16]

Der Vergleich der Interviews aus beiden Ländern zeigt, dass der COI-Abteilung weitestgehend ein Wissensmonopol zugesprochen wird. Für das *Migrationsverket* scheint diese Aussage besonders zu gelten, da seltener von alternativen Informationsquellen gesprochen wird. Für einen schwedischen Sachbearbeiter ist das LIFOS ganz zentral: »They are meant to make everything available that is good. It would be a bit dodgy to start using your own sources. You wouldn't know where it comes from in that case. So rather, uhm no, stick almost entirely to Lifos« (Interview Petersson). Die Datenbank ist in seiner Wahrnehmung nicht nur vollständig, sondern gegenüber anderen Quellen auch glaubwürdiger. Die Alternative bestünde in persönlichen Quellen (»your own sources«), wobei er dieses Vorgehen als zwielichtig abqualifiziert.

In den deutschen Interviews ist etwas häufiger von eigenen zusätzlichen Recherchen die Rede, insbesondere wenn es um besondere Fallkonstellationen geht oder wenn es sich bei den Befragten um Neueinsteigende handelt, die sich erst noch mit bestimmten Herkunftsländern vertraut machen müssen. Die grundsätzliche Deutungshoheit wird zwar auch hier den Analysereferaten zugebilligt und diese werden bei komplexeren Sachverhalten entsprechend kontaktiert. Im alltäglichen Arbeitshandeln scheinen die für den praktischen Gebrauch aufbereiteten Hilfsmittel der Behörde (die Leitsätze, Kurzberichte und Texthandbücher) aber eine größere Rolle zu spielen als die MILo-Datenbank.

»B: Ja wir haben Leitsätze wir haben Informationsquellen wie s Internet zum Beispiel oder auch das Milo also es gibt verschiedenste Arten von Informationsmöglichkeiten können auch das Auswärtige Amt mit einschalten also da gibt's unheimlich viele Möglichkeiten wie zum Beispiel auch die Sprach- und Textanalyse ne?
I: Was würden Sie sagen nutzen Sie so am häufigsten? So in der täglichen Arbeit?
B: Ich würd sagen die Leitsätze mhm (.) und die Länderinformationen die wir halt auch immer öft- also immer einmal die Woche kriegen das sind dann so aktuelle Nachrichten sozusagen« (Interview Seidel).

Die Schilderungen zeigen, dass die nationale Datenbank im schwedischen Arbeitsalltag von größerer Bedeutung ist als in der deutschen Asylverwaltung. Dies lässt sich mit der Besonderheit des schwedischen Verfahrens erklären. Zum einen ist die Fallbearbeitung in Schweden an ein Tandem mit *case officer* und *decision-*

16 Die begrenzte Verfügbarkeit von LGBTI-spezifischen Herkunftsländerinformationen wurde auch in anderen Ländern beobachtet (Danisi et al. 2021: 234-240).

maker und an das assistierende Team rückgebunden. Zum anderen übernimmt der Rechtsbeistand eine proaktive Rolle innerhalb des schwedischen Asylverfahrens, und die Entscheidenden müssen sämtliche Dokumente, die sie dem Bescheid zugrunde legen, auch dem Rechtsbeistand vorlegen: »all documents that we use in a decision uhm we have to communicate, to public counsel, to the lawyer in the case« (Interview Johansson). Nicht zertifizierte Quellen oder persönlich recherchierte Informationen haben in einem solchen Setting geringere Chancen, als glaubwürdig oder rechtssicher akzeptiert zu werden. In Deutschland wiederum sind es jeweils einzelne Sachbearbeitende, die für die Bearbeitung eines Falles zuständig sind, weshalb die Praxis der Informationsbeschaffung etwas weniger unter Beobachtung steht, obwohl die Befragten betonen, dass die Auswahl und Verwendung der Quellen bei der Erstellung des Bescheids mit Bedacht erfolgen muss.

Die unterschiedliche Nutzungsintensität der COI ist aber nicht das einzige Indiz für Grenzen einer Europäisierung qua digitale Arbeitsmittel. Ein strukturelles Problem besteht in der prinzipiellen Begrenztheit der vorliegenden Informationen, die Nachfragen in der Zentrale oder eigene Recherchen notwendig machen. Allerdings arbeiten die Behörden an einer graduellen Behebung dieses Problems, denn mit der Zeit wächst der Umfang der nachgeforderten Informationen und eingepflegten Dokumente. Viel eher sind es die umständliche Handhabung und die Komplexität der Datensätze, die eine Nutzung erschweren. Der bereits zitierte *decision maker* hatte nicht ohne Grund die Datenbank als »this big LIFOS jungle« (Interview Viklund) bezeichnet. Auch für einen deutschen Sachbearbeiter sind die Wege im Umgang mit der Datenbank verschlungen: »und wenn ich dann vielleicht mit Milo oder so anfang dann hab ich mein Passwort vergessen dann muss ich erst mal wieder gucken da muss ich erst noch mal den Pfad suchen wie ich überhaupt dahinkomm« (Interview Mayer; s. auch das Zitat aus Interview Baier weiter oben). Die wahrgenommene Komplexität ist auch in der schieren Menge der dort bereitgestellten Informationen und Dokumente begründet: »So there is an awful lot of country information in both decision making and appeal situations and so on, and interpretation of country information« (Interview Johansson). Zudem ist die Komplexität in der Diversität und der unterschiedlichen Qualität der Dokumente verankert. Es liegen nicht nur Informationen zu den Ländern und Gefährdungskriterien vor, sondern auch Rechtstexte, Rechtskommentare und Interpretationen. Manche Informationen können veraltet sein. Hinzu kommen Sprachprobleme, die eine *case officer* im Blick hat: »and to some extent there is of course also a need for English… A knowledge of languages« (Interview Nyström). Gerade für jüngere Kolleginnen und Kollegen sei dies alles sehr herausfordernd, wie eine *decision-maker* verdeutlicht:

»we work a great deal with LIFOS and that is tough for many case officers who are new, and so on, they don't know what (.) because there is loads, if you take Somalia, there is, like, thousands of documents. And then of course we who have worked here for a while, we know: OK then we access, we normally use perhaps British uhm country information. Normally you pick out two sets of country information from different countries, preferably, and then perhaps something from UD, the Ministry for Foreign Affairs' country information about the country then perhaps there is something specific concerning homosexuals in Uganda, then you look out a specific uhm report, from Norway or somewhere« (Interview Johansson).

Die Passage verdeutlicht, dass die Nutzung für Neulinge ein schwer zu überwindendes Problem darstellt und ihrer Einschätzung zufolge jahrelanger Praxiserfahrung bedarf. Nur diejenigen, die schon eine ganze Weile im Amt arbeiten, haben sich eine Strategie im Umgang mit der Informationsflut zurechtgelegt. Es ist dieses Wissen (»we know«), das ihnen den Weg durch das Labyrinth weist: Es ist das Wissen, welche Quellen Priorität besitzen (»British country information«, »Ministry for Foreign Affairs' country information«), wie viele Quellen zu kombinieren sind (»you pick out two sets«) und welche Informationen nun genau benötigt werden (»perhaps there is something specific concerning homosexuals in Uganda«). In diesem Sinne müssen die Nutzerinnen und Nutzer bereits vor der Recherche wissen, wonach sie suchen, um in diesem Urwald den Weg zum Ziel zu finden. Und in dieser Strategie liegt nun eine Grenze der Europäisierung: die Selektivität der Suchstrategien. Sachbearbeitende grenzen die Suche nicht nur auf fallrelevante Dokumente ein, sondern auch auf Dokumente in einer für sie verständlichen Sprache oder aus einer bestimmten Quelle. Sie legen sich damit Suchstrategien zurecht, die über die Jahre entwickelt und routinisiert werden.

Diesen Suchstrategien ist bereits eine Vermeidungsstrategie inhärent, die auf eine weitere Grenze eines europäisierten COI-Wissensreservoires verweist: Sofern es sich vermeiden lässt, setzt sich das Personal nicht der ungefilterten Komplexität der COI aus, da die Fallbearbeitung dadurch aufwendiger und schwerfälliger wird. Zwar spielen verschiedene Informationsquellen bei der Fallbearbeitung eine Rolle, wie ein schwedischer *case officer* ausführt, als er danach gefragt wird, auf welche Informationen er die Entscheidungsfindung gründet: »it is a combination of Lifos and of established practice, and uhm (.) Then of course there is the oral information. That's what it is« (Interview Petersson). Bei der Gewichtung der beiden erstgenannten Informationsquellen scheint es vor allem eine Rolle zu spielen, ob es sich um ›einfache‹ oder ›schwere‹ Fälle handelt. Bei dieser Frage sind zwar viele Faktoren entscheidend, denn ›schwierige Fälle‹ zeichnen sich insgesamt durch Komplikationen und hohen Zeitaufwand aus. Hier können Umstände

der internen Fallbearbeitung relevant werden, die zu einer umfangreichen Akte und langen Verfahrensdauern führen. Eine Erschwernis in der Fallbearbeitung kommt aber hinzu, wenn Asylsuchende aus Herkunftsländern stammen, über die wenig bekannt ist. In diesen Fällen ist der Aufwand der Informationsbeschaffung höher, denn es gilt innerhalb der COI-Datenbank nach passenden Einträgen und Dokumenten zu suchen, Anfragen an die Fachabteilungen in der Zentrale zu stellen oder alternative Informationsquellen aufzusuchen. Zentral sind aber auch die Kategorisierungen nach der Begründungsbedürftigkeit der Bescheide, die wiederum auf Kategorisierungen nach Herkunftsland basieren. Fordert die Amtslinie beispielsweise, dass Personen aus bestimmten Ländern prinzipiell ein Schutzstatus zugesprochen werden soll, so werden diese Fälle als eher ›leicht‹ zu bearbeitende wahrgenommen. Fälle, die Länder mit einer hohen Ablehnungsquote betreffen, können zwar ebenfalls relativ schnell abgearbeitet werden, dennoch sind ablehnende Bescheide mit einem hohen Begründungsaufwand verbunden.

»also wie gesagt morgens ist dann so Postbearbeitung und da werden dann auch schon die ersten Fälle entschieden bevor es dann also ab halb neun ist bei uns Anhörungszeit (.) schafft man ja also einen schafft man auf jeden Fall einen Fall kommt drauf an wie umfangreich die sind die Syrienentscheidungen gehen relativ schnell Westbalkan sind da n bisschen umfangreicher« (Interview Baier).

Wie sich in diesem Auszug zeigt, beruht die Unterscheidung zwischen ›schwierigen‹ und ›einfachen‹ Fällen zunächst nicht auf dem konkret vorgetragenen Sachverhalt, sondern auf dem Blick in eine Akte und hier insbesondere auf die Information zum Herkunftsland. Vor allem hat diese Unterscheidung Konsequenzen für den fallspezifischen Informationsbedarf. Insbesondere bei ablehnenden Bescheiden muss die Informationsbeschaffung relativ umfassend sein und die Begründung möglichst rechtssicher und auf den Einzelfall bezogen formuliert werden. In dieser Hinsicht stellt sich eine paradoxe Situation ein. Kann der COI-Datenbank eine Kanonisierung des Wissens attestiert werden, die auf die Fallbearbeitung in den mitgliedsstaatlichen Verwaltungen homogenisierend wirkt, so müsste dieser Effekt bei den ›schwierigen Fällen‹ am größten sein, weil die Sachbearbeitenden stärker auf die in diese Datenbank eingepflegten Informationen angewiesen sind. Demgegenüber sind die Beschäftigten bei den ›einfachen Fällen‹ weniger auf die COI angewiesen, denn entweder ist der Begründungszwang geringer oder es gibt behördliche Leitlinien bzw. in der Behörde eingespielte Praktiken, die eine gesonderte Suche nach Informationen überflüssig machen. Zwar

wird für die Begründung der Entscheidung auch in diesen Fällen auf die Herkunftsländerinformationen rekurriert, es greifen aber selektive Suchstrategien, die den eingespielten Praktiken verpflichtet sein dürften.

Damit zeichnet sich hinsichtlich der Nutzung von COI-Datenbanken ein Ergebnis ab, das den Ausführungen zu Eurodac und DubliNet entspricht. Im Kern ist festzuhalten, dass die COI einen Wissensbestand zu den Herkunftsländern und Gefährdungslagen institutionell fixieren, der die Sachbearbeitung in entscheidender Weise anleitet und dessen Geltung auf dieser Ebene kaum infrage gestellt wird. Die Gespräche mit den Beschäftigten zeigen, dass diese die eingepflegten Informationen und Dokumente zumeist als sachlich korrekt und rechtlich einschlägig behandeln – wenn sie auch zuweilen deren mangelnde Aktualität beklagen oder Informationen zu spezielleren Sachverhalten vermissen. Ähnlich wie den Eurodac-Treffern wird auch den COI eine Geltungskraft verliehen, die jene der Aussagen der Antragstellenden tendenziell übersteigt. Die Herkunftsländerinformationen beeinflussen nicht nur den Inhalt und den Verlauf der Anhörungen, sondern sind auch für die Entscheidungsfindung zentral, da sie Entscheidungs- und Begründungshilfen vorhalten.

Die Fallbearbeitung ist damit einer Eigendynamik ausgesetzt, in der Herkunftsländerinformationen eine wichtige Rolle spielen. Über die Bündelung von COI beim EASO dürften die diesbezüglichen Wissensbestände zumindest hinsichtlich ihrer Produktion zunehmend europäisiert werden. Was deren Nutzung im administrativen Asylverfahren betrifft, so sind Homogenisierungseffekte auf das Verwaltungshandeln vor allem in jenen Behörden zu erwarten, die bislang über keine eigenen größeren *COI-Units* verfügen. Für die Beschäftigten in den beiden von uns untersuchten Behörden gilt jedoch, dass sie seitens der Fachabteilungen und über die nationalen Datenbanken in einem Umfang mit Informationen versorgt werden, der eine zusätzliche Recherche in den EASO-Datenbanken verzichtbar erscheinen lässt. Zwar enthalten die nationalen Datenbanken auch vom EASO bereitgestellte Informationen oder Informationen aus anderen Partnerbehörden. Wie wir weiter oben gesehen haben, ist deren Nutzung aber abhängig von zeitlichen und sprachlichen Faktoren.

Für eine Europäisierung qua Wissen haben wir damit auch Grenzen herausgearbeitet. Zum einen liegt dies an den digitalisierten Arbeitsmitteln selbst, denn die Komplexität und Dynamik der COI schafft ein Überangebot an Informationen und Dokumenten, das eine selektive Nutzung geradezu provoziert. Zum anderen bricht sich die Nutzung europäischer COI am Umfang der nationalen COI und an dem Grad, zu dem diese Informationen von anderen Akteuren einbindet, ferner an der

Struktur des nationalen Fallaufkommens, den behördeninternen Handlungsanweisungen und den eingespielten Arbeitsroutinen, die vor allem bei Standardfällen oder ›einfachen‹ Fällen wirksam sind.

5.5 FAZIT

Die Analyse der Europäisierung des lokalen Verwaltungshandelns ist als Spurensuche betrieben worden, denn wir waren ausschließlich an der *street level bureaucracy* und damit an der Ebene der Asylsachbearbeitung interessiert. Uns ging es um das Behördenpersonal, das den Antragstellenden persönlich begegnet und mit der konkreten Bearbeitung von Asylanträgen betraut ist. Sowohl vom Aufgaben- als auch vom Personalprofil her fanden wir eine primär lokale Verankerung ohne unmittelbaren Bezug zum Gemeinsamen Europäischen Asylsystem vor. Wie wir gesehen haben, ist die Verfahrenspraxis in den beiden hier untersuchten Behörden jedoch von einer Reihe administrativer Zwänge gekennzeichnet, die das Verwaltungshandeln darauf ausrichten, die Fallbearbeitung – im Sinne der Behörde – so effizient und effektiv wie möglich zu gestalten. Gesonderte Kenntnisse europarechtlicher Bestimmungen, eine gesamteuropäische Informationssuche oder direkte Arbeitskontakte zu anderen Mitgliedsstaaten sind eher nicht zu erwarten, da die Asylverwaltungen solche Aufgaben normalerweise an spezialisierte (Fach-) Abteilungen delegieren, um die eigentliche Fallbearbeitung zu entlasten und auf die Kernarbeit auszurichten. Vieles, was mit dem europäischen Asylrecht und der zwischenstaatlichen Verwaltungskooperation zu tun hat, wird als ›Hintergrundarbeit‹ in den nationalen Behörden erledigt und ist für die Mitarbeitenden, die mit dem Einzelfall befasst sind, wenig sichtbar. Tatsächlich sind es die Europa- und Rechtsabteilungen, die die europarechtlichen Bestimmungen für den *street level* aufbereiten; es sind die Dublin-Referate, die sich mit Ersuchen und Überstellungen befassen; und es sind zentralisierte Stellen, die sich mit der Entwicklung und Operabilität digitaler Arbeitsmittel, inklusive der europaspezifischen Datenbanken und Kommunikationsplattformen beschäftigen.

Unsere Untersuchung aber wollte es genauer wissen. Verwaltungssoziologisch wollten wir nicht nur nachprüfen, ob das GEAS politische und rechtliche Geltung beansprucht, sondern auch, ob es administrative Realitäten beeinflussen und prägen konnte. In diesem Zusammenhang galt es empirisch nachzuweisen, ob sich die Verwaltungsarbeit auf dem *street level* europäisiert hat, d. h., ob sie entlang gemeinsamer Rechtsvorgaben, Verfahren und Wissensbestände verändert, homogenisiert, synchronisiert oder in gemeinsame Handlungszusammenhänge in-

tegriert wurde. Die Interviews mit dem schwedischen und deutschen Behördenpersonal haben uns drei Modi einer solchen Europäisierung nachzuzeichnen erlaubt: die Europäisierung qua Recht, Verfahren und Wissen. Bei all diesen Modi ließ sich nachweisen, dass die EU einen für den *street level* relevanten europäischen Rechtskorpus, ein gemeinsames Verfahren der Zuständigkeitsprüfung und Verwaltungsabstimmung sowie digitale Arbeitsmittel mit einer gesamteuropäischen Reichweite etabliert hat. In allen drei Bereichen ließ sich eine partielle Synchronisierung der Arbeitsabläufe nachweisen, und zwar gerade deshalb, weil in allen drei Bereichen auf die Praktikabilität im Umgang mit dem Rechtskorpus, den zwischenstaatlichen Verfahren und den digitalen Arbeitsmitteln geachtet wurde. Ohne sich der ›europäischen‹ Handschrift bewusst zu sein, berücksichtigen die *street level bureaucrats* europäisches Recht, das Dublin-Verfahren und die in den Arbeitsmitteln eingeschriebenen Wissensbestände.

Doch auch in dem beruflichen Selbstverständnis schlägt sich eine Europäisierung der Verwaltungspraxis nieder. Das interviewte Behördenpersonal ist sich bewusst, dass es Teil eines gesamteuropäischen Rechts- und Verwaltungsraums ist, der durch gemeinsame Probleme, Aufträge und Arbeiten geprägt ist. Damit ist zwar nicht gemeint, dass sich unter den Beschäftigten der beiden Behörden ein gesamteuropäischer Korpsgeist entwickelt hätte, der eine europäische Identität und Solidarität der Asylverwaltungen hervorbringt. Ein ›europäischer Gedanke‹ ist in dieser Form nicht nachzuweisen, denn es überwiegen nationale Orientierungen und Loyalitäten. Hinzu kommt Kritik an einem europäischen System, das Asymmetrien, Ungerechtigkeiten, Problemverschiebungen und Spannungen hervorruft. Allerdings sprechen unsere Ergebnisse für die Vorstellung einer gesamteuropäischen Schicksalsgemeinschaft der nationalstaatlichen Verwaltungen. Die Kritik richtet sich an das GEAS und seine Konstruktionsfehler, von Vorwürfen an die Verwaltungen anderer Länder ist aber wenig zu hören. Die Beschäftigten der schwedischen und deutschen Behörden sprechen zwar von Reibereien und Ärgernissen, diese seien aber eher politisch induziert. Das Behördenpersonal hat Verständnis für die Lage der Beschäftigten in den anderen Ländern, die dem eigenen Verständnis nach nichts anderes tun, als die Arbeit zu erledigen, die ihnen ihre geografische und politische Lage innerhalb des gemeinsamen Europas zuweist.

Diesen Europäisierungstendenzen zum Trotz muss auf Trägheits- und Differenzierungsmomente verwiesen werden. Der Grad der Homogenisierung, Synchronisierung und Integration lokaler Verwaltungspraktiken innerhalb des GEAS hängt im Wesentlichen von der Anwendung des europäischen Rechts und der Verwendung der dublinspezifischen Verfahrensabläufe und der digitalen Arbeitsmittel auf dem *street level* ab. In all diesen Fällen haben sich die im vorangegangenen Kapitel identifizierten Grenzen einer Europäisierung bestätigt. Die Übernahme

europarechtlicher Bestimmungen innerhalb der Behörden hängt von den rechtlichen Vorgaben der nationalen Migrations- und Integrationspolitik bzw. vom Grad der Unabhängigkeit der Behörden gegenüber der Politik ab. Das Ausmaß der Verwaltungskooperation innerhalb des Dublin-Systems wird von behördlichen Arbeitsabläufen und Prioritäten bestimmt. Und der Umgang mit den Wissensbeständen, die den digitalen Arbeitsmitteln eingeschrieben sind, folgt behördeninternen Routinen der Fallbearbeitung. Die Grenzen der Europäisierung scheinen in den Modalitäten selbst verankert zu sein. Die Komplexität des europäischen Rechts, des Dublin-Verfahrens und der digitalen Arbeitsmittel hat Überforderungen ebenso zur Folge wie eine selektive und strategische Verwendung der Instrumente und Wissensbestände des GEAS.

6 Fazit

Lokales Verwaltungshandeln im europäischen Asylsystem

Die europäischen Mitgliedsstaaten haben sich mit dem ›Gemeinsamen Europäischen Asylsystem‹ (GEAS) dazu verpflichtet, einheitliche Vorgaben und Standards für die Gewährung von Asyl, subsidiärem oder vorübergehendem Schutz zu entwickeln. Sie haben auch vereinbart, ihre nationalen Behörden mit einer koordinierten Umsetzung zu betrauen, um schutzsuchende Personen zu registrieren und die Anträge in ihrem Zuständigkeitsbereich zu bearbeiten. Und sie haben sich zur gegenseitigen Anerkennung ihrer Entscheidungen verabredet, die im Falle einer Ablehnung für die gesamte EU gültig sind, während der Schutzstatus lediglich in dem Mitgliedsland seine Gültigkeit erhält, das den Asylantrag bearbeitet hat. Damit wurde die Gewährung von Schutz für Geflüchtete zumindest partiell zu einer gemeinsamen europäischen Aufgabe, die es zwischen den Behörden der Mitgliedsstaaten aufzuteilen und abzuarbeiten gilt. Diese Aufgabenstellung impliziert drei Herausforderungen – eine rechtliche, eine organisatorische und eine arbeitspraktische. Erstens setzt sie voraus, dass die Arbeit aller mitgliedsstaatlichen Behörden zu gleichen Ergebnissen führt, und dies sowohl im Hinblick auf die numerischen Anerkennungs- bzw. Ablehnungsquoten als auch in Bezug auf die rechtliche Gleichheit des Einzelnen vor dem Gesetz. Zweitens wird von den nationalen Behörden erwartet, dass sie ihre Arbeit so weit aufeinander abstimmen, dass alle schutzsuchenden Personen erfasst, deren Anträge den zuständigen Verwaltungen zugeführt und von diesen bearbeitet sowie beschieden werden. Drittens wird angestrebt, die gemeinsame Verwaltungsarbeit so zu spezifizieren, standardisieren und organisieren, dass sie in die Hände von Mitarbeitenden auf dem *street level* gelegt werden kann, die in ihrem Berufsalltag neben strukturellen Ungewissheiten und Widersprüchen mit hohen Fallzahlen und einem hohen Produktivitätsdruck zu tun haben.

6.1 ZUR (PARTIELLEN) EUROPÄISIERUNG DES VERWALTUNGSHANDELNS

Die Ergebnisse unserer Untersuchung zeigen, dass die europäischen Institutionen und mitgliedsstaatlichen Regierungen eine Reihe von Voraussetzungen für die gemeinsame Verwaltung von Asylanträgen geschaffen haben. Sie haben dafür gesorgt, dass die nationalen Behörden in ein europäisches Verwaltungssystem mit gemeinsamen Rechtsstandards, Verfahren, Wissensbeständen und Arbeitspraktiken eingebunden sind. Der Vergleich der schwedischen und deutschen Asylverwaltungen – des *Migrationsverket* und des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge – hat offenbart, dass die asylrechtlichen Verordnungen der EU in nationales Recht und in behördeninterne Anweisungen überführt, Arbeitsprozesse innerhalb der Verwaltungen synchronisiert und durch gemeinsame Verfahren der Verwaltungskooperation ergänzt sowie gemeinsame Wissensbestände auf der Ebene digitaler Informations- und Kommunikationssysteme und arbeitspraktischer Routinen implementiert wurden. In dieser Hinsicht konnte eine Europäisierung der Behördenarbeit qua Recht, Verfahren und Wissen festgestellt werden. Diese Europäisierung schlägt bis auf die Ebene des *street levels* durch, ohne dass sich die beteiligten Beschäftigten dieses gemeinsamen Handlungsrahmens stets bewusst sind. Tatsächlich haben die Feldforschungen in beiden Ländern gezeigt, dass die Europäisierung des Verwaltungshandelns vor allem Hintergrundarbeit voraussetzt, die in Fachabteilungen innerhalb der nationalen und europäischen Asylbehörden erledigt wird, um den *street level* zu entlasten und zur zügigen Bearbeitung von vielen Asylanträgen zu befähigen. Innerhalb der nationalen Asylbehörden verfolgen diese Abteilungen die Rechtsentwicklungen auf der nationalen und europäischen Ebene und formulieren behördeninterne Handlungsanweisungen. Sie synchronisieren Arbeitsprozesse und administrieren Verfahren der grenzüberschreitenden Zuständigkeitsprüfung, sie unterhalten Datenbanken und Kommunikationsplattformen, über die Informationen zu Herkunftsländern und über die Antragstellenden ausgetauscht werden, sie entsenden nationales Personal zu *Train-the-Trainer*-Workshops, um europäische Schulungsprogramme in die behördeninterne Aus- und Fortbildung einzuspeisen. Damit ist die praktische Verwaltungsarbeit auf dem *street level* in dreifacher Hinsicht europäisiert: Sie folgt nicht nur nationalen Vorgaben, sondern wird auch von den innerhalb der EU verabschiedeten Verordnungen und Richtlinien angeleitet; sie ist auf andere europäische Mitgliedsländer ausgerichtet, etwa im Zusammenhang mit der Zuständigkeitsprüfung, dem Informationsaustausch und der Einspeisung und Nutzung gemeinsamer Datenbanken; und sie ist Teil gesamteuropäischer Schulungsprogramme, die verfahrensrelevante Wissensbestände vermitteln.

Diese Öffnungs- und Europäisierungsprozesse geben aber nur die eine Seite unserer Befunde wieder, denn das Verwaltungshandeln ist in beiden Ländern auch durch Trägheiten gekennzeichnet. Die Beschäftigten beider Behörden berücksichtigen nationales Recht und behördeninterne Handlungsanweisungen, sie folgen den im Amt etablierten Verfahrensweisen und den dafür vorgesehenen Arbeitsmitteln, und sie nutzen bewährte Handlungsroutinen und praktisches Rezeptwissen. Europäisches Recht, grenzüberschreitende Verfahren der Verwaltungskooperation und europäische Wissensbestände und Datenbanken sind zwar in der behördlichen Praxis beider Länder fest verankert, aber diese Elemente heben die primär lokale Verankerung des behördlichen Handelns nicht auf. Dreh- und Angelpunkt des Verwaltungshandelns bleibt in beiden Ländern der Schreibtisch der *street level bureaucrats*, deren Arbeit auf die Erledigung der ihnen vorgelegten Fälle innerhalb der zeitlichen und organisatorischen Rahmenbedingungen konzentriert ist. Damit reproduzieren sich einerseits länderspezifische Praktiken der Verwaltungsarbeit. Im schwedischen *Migrationsverket* ist die Fallbearbeitung durch das Personal in Teamstrukturen eingebettet und an eine konsensuell-kooperative Arbeitsweise rückgebunden, die sich gegen externe Anforderungen und Kritik partiell immunisiert. Tatsächlich identifiziert sich ein Großteil des befragten Personals mit dem schwedischen Asylrecht und Verwaltungssystem. Auch in Deutschland wird auf die besondere Bedeutung des deutschen Asylrechts und auf die eigenen hohen Standards des Verwaltungshandelns verwiesen. Innerhalb des BAMF wird die Fallbearbeitung aber anders organisiert, denn sie wird an individuelle Anhörende oder Entscheidende delegiert, die sich stärker an einem dezisionistischen Vorgehen und deutlich stärker formalisierten Regelungen und Beziehungen orientieren. Andererseits zeigen sich auch Divergenzen auf der lokalen Ebene des Verwaltungshandelns, denn unseren Ergebnissen zufolge unterscheiden sich die beruflichen Sozialisationsprozesse und die Strategien im Umgang mit Arbeitsbelastungen auch innerhalb der nationalen Asylbehörden.

Folglich ist das Verwaltungshandeln in beiden Ländern von Öffnungs- und Schließungs-, Veränderungs- und Beharrungsmomenten gekennzeichnet. In dieser Hinsicht war das europäische Schulungsprogramm des *European Asylum Support Office* (EASO) sehr instruktiv: Es vermittelte tiefe Einblicke in die Möglichkeiten und Grenzen einer Europäisierung des praktischen Verwaltungshandelns. Dieses Schulungsprogramm ist konzipiert und implementiert worden, um das Behördenpersonal in den europäischen Mitgliedsstaaten darin zu schulen, Asylanträge entlang gemeinsamer Wissensbestände und Handlungsroutinen zu bearbeiten. Darin dokumentiert sich der Anspruch einer faktischen Harmonisierung oder Vereinheitlichung der Arbeit auf dem *street level* auf der Basis geteilter Normen.

Unsere Analyse konzentrierte sich auf das Schulungsmodul zur ›Beweiswürdigung‹ und konnte darlegen, wie voraussetzungsvoll die Entwicklung und Umsetzung eines gemeinsamen und praxisrelevanten ›Rezeptwissens‹ war. An der Entwicklung des Moduls waren Vertreterinnen und Vertreter verschiedener Asylverwaltungen sowie externe Experten und Expertinnen beteiligt, die angesichts unterschiedlicher Rechts- und Verwaltungstraditionen im Umgang mit ›Beweisen‹ und der ›Beweiswürdigung‹ Schwierigkeiten bei der Konsensfindung und bei der Formulierung eines gemeinsamen Verständnisses und Vorgehens hatten. Das Modul ist zwar kein Minimalkonsens, beruht aber durchaus auch auf Kompromissen, denn nationale Besonderheiten wurden bei der Konzeption bereits mitberücksichtigt, um die Anschlussfähigkeit des Moduls an die in den Mitgliedsländern etablierten Verständnisse und Handlungsroutinen zu garantieren. Diese Besonderheit des Moduls war nicht nur während der *Train-the-Trainer*-Workshops offensichtlich, sondern auch auf der Ebene der Schulungen des nationalen Behördenpersonals und der von den Befragten beschriebenen Art der Aneignung dieses ›europäischen‹ Vorgehens bei der Beweiswürdigung. Angesichts des hohen Arbeitsdrucks und der hohen Standardisierung des behördlichen Handelns auf dem *street level* der beiden Behörden wird die Aneignung der Inhalte des europäischen Schulungsprogramms sehr stark von einer praktischen Verwertungslogik angeleitet. Für die Mitarbeitenden war es vordringlich, ob das neue Wissen Lösungen für ihre Handlungs- und Entscheidungsprobleme bei der Bearbeitung der Asylanträge anbietet. Die Selektivität der Aneignung wird aber nicht nur von individuellen Einschätzungen bestimmt, sondern auch von den in den Behörden etablierten Arbeitspraktiken: Neue Wissensbestände müssen sich gegenüber den bestehenden bewähren, sie bedürfen der Patronage durch die Kolleginnen und Kollegen und beruflich Erfahrenen und sie müssen sich in die Personal- und Organisationsstrukturen einfügen lassen.

Die empirischen Befunde sprechen folglich von einer partiellen Europäisierung des lokalen Verwaltungshandelns. Die Verwaltung von Asyl ist zwar weiterhin als eine lokal verankerte Praxis zu verstehen, die von den Verwaltungsstrukturen, Arbeitsroutinen und Loyalitäten vor Ort geprägt ist. Diese Arbeit ist aber in einen europäisierten Handlungsrahmen eingebunden worden, der rechtliche, organisatorische, technische und kognitive Elemente aufweist. Die schwedische und die deutsche Asylverwaltung sorgen dafür, dass die innerbehördlichen Handlungsanweisungen fortlaufend an europäische Asylstandards und -verordnungen angepasst werden. Auch das Dublin-Verfahren der zwischenstaatlichen Zuständigkeitsprüfung ist fest in den Behördenstrukturen verankert, und die Beschäftigten haben diese Aufgabe während der gesamten Fallbearbeitung im Blick. Die Mitar-

beitenden bedienen sich digitaler Arbeitsmittel, zu denen europaweite Datenbanken (Eurodac, *general COI* und *medical MedCOI*) gehören. Aber auch die eigenen Datenbanken zur Situation in den Herkunftsländern (Lifos und MILo) enthalten Informationen und Regelungen anderer EU-Mitgliedsländer. Die Beschäftigten haben nationale und europäische Schulungen durchlaufen, die für die europäische Dimension des eigenen Verwaltungshandelns sensibilisieren und im Hinblick auf das Schulungsprogramm des EASO bzw. der EUAA gemeinsames Rezeptwissen vorhalten. Und sie sind sich in ihrem Berufsalltag bewusst, dass sie Teil eines gesamteuropäischen Verwaltungsraums sind, der sich durch gemeinsame Grenzen, eine gemeinsame Arbeitslast und ein arbeitsteiliges System kennzeichnet. Das impliziert zwar keineswegs, dass sich das schwedische und deutsche Behördenpersonal mit einem gemeinsamen Asylverwaltungssystem der EU identifiziert; die Loyalität gilt eher der nationalen Behörde. Allerdings ist ein europäisches Bewusstsein erkennbar, denn die Beschäftigten beider Asylbehörden sehen sich als Teil einer bürokratischen Schicksalsgemeinschaft, die mit unterschiedlichen aber komplementären Problemen zu kämpfen hat.

Unsere empirischen Einblicke in die lokale Praxis eines partiell europäisierten Verwaltungsraums sind auf die Jahre zwischen 2010 und 2014 datierbar, in denen die dazugehörigen Feldforschungen durchgeführt wurden. Die empirischen Ergebnisse sind damit nicht notwendigerweise auf die Verhältnisse davor oder danach zu übertragen. Sie können aber als besonders instruktiv gelten, da sie in eine spannungsreiche Zeit fallen. Zum einen war dies eine Zeit, in denen eine steigende Zahl von Menschen aus den Kriegs- und Krisengebieten im Nahen Osten, Afrika und Asien flüchtete, um in Europa Schutz zu suchen. Für die Asylverwaltungen der europäischen Mitgliedsländer bedeutete dies eine spürbare Erhöhung der Anträge und eine deutliche Erschwernis bei der Aufgabenerledigung, da die Europäische Union daran scheiterte, ein koordiniertes Vorgehen zu vereinbaren, das den humanitären Verpflichtungen der EU gerecht geworden wäre und die Handlungsfähigkeit der mitgliedsstaatlichen Verwaltungen gesichert hätte.

Der Untersuchungszeitraum ist zum anderen aber auch deshalb instruktiv, da die EU die Bemühungen um eine Harmonisierung der mitgliedsstaatlichen Verwaltungspraxis seit 2010 deutlich erhöhte – wofür das europäische Schulungsprogramm ein erhellendes Beispiel bot. Die Implementation der modulspezifischen Schulungen befand sich noch in einem frühen Stadium, weshalb sich empirisch klar abzeichnete, an welchen Punkten bei der Europäisierung des Verwaltungshandelns auf dem *street level* angesetzt wurde, wie das Behördenpersonal mit den neuen Handlungsanweisungen, Wissensbeständen und Arbeitsmitteln umging und an welchen Stellen eine Europäisierung an Grenzen stieß.

Seit dem Ende unserer Feldforschungen hat sich die politische Landschaft innerhalb der Europäischen Union und in den beiden hier untersuchten Ländern deutlich verändert. Rechtspopulistische Bewegungen haben in beiden Ländern verstärkten Zulauf gefunden, und die Etablierung entsprechender Parteien hat die parlamentarischen Verhältnisse nachhaltig verändert (Caiani/Graziano 2019; Grabow 2020). Die Asyl- und Zuwanderungspolitik blieb von diesen Ereignissen nicht unbeeindruckt. Sowohl in Schweden als auch in Deutschland kam es zu einer deutlich restriktiveren Politik gegenüber Geflüchteten und Zugewanderten (Canning 2021; Hentges/Wiegel 2021). Auch auf der Ebene der Europäischen Union brachten die EU-Kommission, der Ministerrat und das EU-Parlament eine Vielzahl an Initiativen und Positionspapieren auf den Weg (bspw. Europäische Kommission 2015 und 2016; European Council 2021). Allerdings konnte sich die EU nur auf ein koordiniertes Vorgehen bei den verschärften Grenzkontrollen und der Externalisierung der Migrationsabwehr einigen. Ein ebenso koordiniertes Vorgehen bei den Fragen der Zuwanderung, der Zuständigkeit der Mitgliedsländer für registrierte Asylanträge, der Unterbringung und Integration von Geflüchteten ist bislang ausgeblieben. Dadurch kann aber leicht übersehen werden, dass die bürokratische Verwaltung von Asyl auch heute noch im Wesentlichen entlang der mit dem GEAS einmal etablierten rechtlichen Standards, gemeinsamen Verfahren der Zuständigkeitsprüfung und der europäischen Informations- und Kommunikationssysteme abläuft. Trotz einer intensiven Debatte über die Reformierung des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems, seiner Akteure und Instrumentarien, sind substanzielle Reformen hinsichtlich der Schutzgewährung unterblieben. Zwar ist davon auszugehen, dass sich das lokale Verwaltungshandeln vor Ort weiterentwickelt hat. So hat das europäische Schulungsprogramm mit seinen verschiedenen Modulen inzwischen einen größeren Anteil des Behördenpersonals erreicht. Auch haben sich im Rahmen des viel kritisierten *Hot-Spot-*Ansatzes und des *Resettlement* neue Formen transnationaler Verwaltungskooperation entwickelt, die stärker noch auf die operative Ebene des Verwaltungshandelns abzielen und an denen im Rahmen von *aslyum support* oder *intervention teams* (bspw. in Griechenland oder Italien) auch Beschäftigte des BAMF und des *Migrationsverket* beteiligt sind.

Gleichzeitig aber ist die Kontinuität der etablierten Verwaltungsstrukturen und Praktiken innerhalb der beiden untersuchten Mitgliedsländer sehr ausgeprägt. Vor dem Hintergrund der vielen Konflikte und Blockaden im Feld der europäischen Asylpolitik scheinen die politischen Institutionen und Akteure darauf vertrauen zu wollen, dass die europäischen Asylverwaltungen ihre Arbeit unterhalb des Radars der politischen Auseinandersetzungen fortsetzen.

6.2 IMPLIKATIONEN

Die Ergebnisse der länderübergreifenden Untersuchung schließen an wichtige Erkenntnisse und Debatten innerhalb der verwaltungs- und europasoziologischen Forschung an. Zunächst bestätigen sie den Eigensinn der lokalen Verwaltungspraxis, der bereits wiederholt Gegenstand früherer Untersuchung war (Liodden 2017; Dahlvik 2018; Gill/Good 2019; Affolter 2021; Pörtner 2021). Damit ist zunächst die *street level bureaucracy* gemeint, denn es sind die Entscheidenden und Sachbearbeitenden in den lokalen Asylbehörden, die den Antragstellenden während der Anhörung direkt begegnen, die Asylanträge bearbeiten und einer Entscheidung zuführen. Das Gewaltmonopol des Staates bei der Entscheidung über die Gewährung oder Nichtgewährung von Schutz wird letztlich in die Hände des Behördenpersonals gelegt, womit ihm auch eine gewisse Handlungsmacht zuerkannt wird. Allerdings ist mit dem Eigensinn der Verwaltungspraxis in unserer Untersuchung gerade nicht gemeint, dass die *street level bureaucrats* als zentrale Akteure zu verstehen sind, die über Handlungsautonomie verfügen und damit die Ausgestaltung des europäischen Asylrechts und der mitgliedsstaatlichen Verfahren maßgeblich prägen. Ganz im Gegenteil beziehen wir uns auf den Eigensinn des Verwaltungshandelns selbst, denn die behördliche Praxis ist von strukturellen Zwängen und Eigenlogiken geprägt, die sich auch den Beschäftigten als Faktum auferlegen. Unsere Feldforschungen verweisen auf drei solcher Zwänge und Eigenlogiken, die in einem durchaus spannungsreichen Verhältnis zueinander stehen. Erstens wird der Arbeitsalltag vom geltenden Recht bestimmt. Damit ist aber keine bloße Umsetzung rechtlicher Vorgaben gemeint, denn der relevante Rechtskorpus ist umfangreich und komplex und umfasst europäische Verordnungen und Gerichtsentscheidungen ebenso wie nationale Gesetzgebung und Rechtsprechung. Für den *street level* ist dieser umfangreiche Rechtskorpus aber nicht unmittelbar relevant, denn für die Praxis geht es vielmehr um rechtlich konforme Handlungsroutinen. An dieser ›Übersetzung‹ sind die einzelnen Entscheidenden ebenso beteiligt wie die Asylbehörden als Ganze, denn Letztere entwickeln praxisrelevante Handlungsanweisungen, die dynamisch an die sich entwickelnde Rechtslage angepasst und in die Asylverfahrenspraxis eingespeist werden (Schittenhelm/Schneider 2017; Glorius et al. 2019).

Zweitens wird die Verwaltungspraxis von den Funktionalitätsanforderungen der Behörden als bürokratische Organisationen geprägt. Asylbehörden haben einen bestimmten Auftrag zu erfüllen, organisieren Verantwortlichkeiten, spezifizieren Arbeitsabläufe und kontrollieren deren Funktionalität. Für das Behördenpersonal haben diese organisationalen Erfordernisse unmittelbare Konsequenzen,

denn die Verwaltungspraxis ist hochgradig formalisiert, standardisiert und digitalisiert. Auch ist aus den Interviews mit den Beschäftigten ersichtlich geworden, dass der Arbeitsalltag durch einen hohen Arbeits- und Zeitdruck gekennzeichnet ist. Die Anzahl der Anträge ist hoch, der eigene ›Arbeitskorb‹ stets übervoll und die digitalen Kontrollmöglichkeiten der Vorgesetzten und Behördenleitung allgegenwärtig. Damit müssen die Beschäftigten Arbeitsroutinen entwickeln, die den rechtlichen Vorgaben ebenso gerecht werden wie den organisationalen Funktionalitäts- und Produktivitätserfordernissen (Glorius/Doomernik 2020).

Drittens ist die Verwaltungspraxis durch kollektive Arbeitsroutinen und Wissensbestände gekennzeichnet, die den Beschäftigten als berufliche Leitlinien ihrer Alltagsarbeit dienen. Diese Arbeitsroutinen und Wissensbestände sind zweifelsohne von den rechtlichen Bestimmungen und den organisationalen Vorgaben mitbestimmt. Die Feldforschungen unseres Projekts haben aber bestätigt, dass sich die Arbeit auf dem *street level* als berufliche Praxis präsentiert. Neueingestellte durchlaufen formalisierte Ausbildungs- und Schulungsprogramme, besonders zentral scheint der Prozess der beruflichen Sozialisation aber in den Behörden selbst zu sein (s. a. Affolter 2021: 117-153). Auch spielen erfahrene Kolleginnen und Kollegen eine herausgehobene Bedeutung bei der beruflichen Einarbeitung und den alltäglichen Hilfestellungen. Darin äußert sich ein berufliches Selbstverständnis, denn die Beschäftigten sind der dezidierten Meinung, dass sie als Praktikerinnen und Praktiker am besten wüssten, wie die Arbeit angesichts der Komplexität der Materien und der widersprüchlichen Anforderungen – im Sinne der Verwaltungslogik – erfolgreich und gut zu erledigen sei. Hier ist von einem kollektiven Selbstverständnis auszugehen, das die Verwaltungspraxis anleitet.

Bezeichnend an der Entwicklung des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems ist, dass die europäischen Institutionen auf die Problematik einer angemessenen Implementation schon früh aufmerksam wurden, denn der Vollzug in den Mitgliedsstaaten entsprach keinesfalls der gewünschten Zielsetzung vergleichbarer Rechts- und Verfahrensstandards, sondern fiel zwischen den nationalen Asylverwaltungen sehr ungleich aus und offenbarte in wichtigen Aspekten große Defizite (Parusel 2017). Dies betrifft auch die beiden hier untersuchten Länder, die über entwickelte Asylverwaltungen und damit auch über die notwendigen organisatorischen und materiellen Voraussetzungen für eine Umsetzung verfügten, anders als viele süd- und osteuropäische Mitgliedsländer (Zaun 2019). Die Bemühungen der EU zielten deshalb nicht nur auf eine weitere Harmonisierung des Rechts, sondern auch auf die Angleichung organisationaler Arbeitsabläufe und Arbeitsmittel und auf die Entwicklung gemeinsamer Wissensbestände und Schulungsprogramme.

Der Eigensinn der lokalen Verwaltungspraxis konnte auf diese Weise dennoch nicht gebändigt werden. Die vergleichenden Analysen bezüglich der schwedischen und deutschen Asylverwaltungen haben bestätigt, was die bisherige Forschung zur Trägheit des lokalen Verwaltungshandelns herausgefunden hat: Mitgliedsstaatliche Asylverwaltungen implementieren europäische Verordnungen und Richtlinien durchaus unterschiedlich, da diese in die rechtlichen, organisatorischen und politischen Gegebenheiten in den Mitgliedsländern eingepasst werden müssen (Gill/Good 2019; Glorius et al. 2019; Schittenhelm 2019). Dies betrifft bereits die Frage nach der Aufnahme von Asylanträgen, den Umgang mit den vorgeschriebenen Anhörungen, die Würdigung der gesammelten Beweise oder die Erstellung der Bescheide. Darüber hinaus betroffen sind aber auch die grenzüberschreitenden Verfahren der Zuständigkeitsprüfung im Rahmen des Dublin-Verfahrens oder die gesamteuropäischen Datenbanken und Arbeitsmittel (bspw. Eurodac, DubliNet, *general COI* und *MedCOI*), deren Nutzung deutlich zwischen den Mitgliedsländern variiert. Das GEAS hat zwar gemeinsame Rechtsstandards und Verfahren etabliert, aber Schutz zu gewähren, ist ein Verwaltungsakt, der in den jeweiligen Mitgliedsländern unterschiedlich gehandhabt wird, was für die Betroffenen unterschiedliche und folgenreiche Implikationen hat, wenn Anerkennungschancen, Aufnahme- und Unterbringungsformen, Zugang zum Arbeitsmarkt und zu Sozialleistungen berücksichtigt werden.

Die Unterschiedlichkeit der nationalen Verwaltungspraktiken und die Trägheit des lokalen Behördenhandelns gegenüber externen Veränderungsanstößen sollten aber nicht dazu führen, das Gemeinsame Europäische Asylsystem und die daran geknüpften Maßnahmen als irrelevant abzutun. Gerade die feldtheoretische Perspektive, die unsere Untersuchungen anleitet, hat uns dabei geholfen, direkte und indirekte Europäisierungseffekte zu identifizieren und nachzuzeichnen. Zunächst ist bei der Untersuchung des *street levels* wichtig, die Praxis selbst in den Blick zu nehmen, und nicht primär die Akteure. Denn die Gespräche mit den Beschäftigten auf dem *street level* offenbarten recht deutlich, dass sie sich der Einflüsse des GEAS auf ihren Arbeitsalltag nur partiell bewusst sind. Aus ihrer persönlichen Sicht heraus bleibt der eigene Orientierungsrahmen ein vornehmlich nationaler, zumeist sogar ein dominant lokaler. Der lokale Fokus ist aus der Akteursperspektive verständlich, da das Behördenpersonal daran interessiert ist, seine Arbeit zu erledigen, indem es den eigenen ›Arbeitskorb‹ entlang den in der Behörde etablierten Arbeitsprozessen und Organisationsstrukturen abarbeitet.

Zuweilen thematisieren die Befragten die ›Europäisierungseffekte‹ aber auch selbst, sobald sie angehalten werden, ihre Arbeitspraxis zu beschreiben und zu reflektieren. Sie nennen bspw. aktuelle Entscheidungen der europäischen Gerichte, die Eurodac-Datenbank oder das Dublin-Verfahren, direkte oder indirekte

Kontakte zu den Asylbehörden anderer Mitgliedsländer und anderes mehr. Je stärker die Beschäftigten mit diesen Aspekten des Asylverfahrens zu tun haben, umso deutlicher sind sie sich der Einflüsse des GEAS bewusst und thematisieren diese auch entsprechend. Für andere Beschäftigte sind diese Europäisierungseffekte eher implizit, was aber bedeutet, dass Letztere in die Arbeitsroutinen und Wissensbestände bereits eingeschrieben sind und so selbstverständlicher Teil der eigenen Arbeitsroutinen geworden sind. Wie wir zeigen konnten, liegt dies daran, dass die Europäisierung des Verwaltungshandelns viel ›Hintergrundarbeit‹ voraussetzt. Es sind die Rechts- und Europaabteilungen im BAMF und *Migrationsverket*, die nationale und europäische Rechtssetzung und Rechtsprechung fortlaufend beobachten und in behördeninterne Handlungsanweisungen verdichten. Es sind die Dublin-Abteilungen, die Kontakte zu den Asylverwaltungen der anderen Mitgliedsländer unterhalten, um die Kommunikation zwischen den Behörden zu verbessern und so Dublin-Fälle aus Behördensicht effektiver zu bearbeiten. Es sind spezialisierte Agenturen und Behördeneinheiten, die verschiedene digitale Arbeitsmittel pflegen, mit denen das Behördenpersonal arbeitet, um Dublin-Fälle zu identifizieren und Informationen zu den Herkunftsländern zu recherchieren. Diese Hintergrundarbeit europäisiert zwar bestimmte Verfahrenselemente besonders deutlich, wie am Beispiel des Dublin-Verfahrens gezeigt werden konnte. Aber sie strahlt auf die gesamte Verwaltungspraxis aus, da europäische Rechtsakte, Verfahren und Arbeitsmittel im Verfahrensverlauf – von der Registrierung und Dokumentation über die Anhörung bis zur Bescheiderstellung – immer wieder relevant werden. Zum Teil thematisieren die Beschäftigten auch den Umstand, dass ihre Arbeit – über die entsprechenden Organisationseinheiten und deren Hintergrundarbeit – mit der Arbeit der Behörden anderer Länder verbunden sei.

Die hier skizzierten Ergebnisse unserer vergleichenden Untersuchung bestätigen zugleich einige Befunde der sozialwissenschaftlichen Europäisierungsforschung (Héritier et al. 2001; Featherstone/Radaelli 2003), die auch im Bereich der Asylpolitik ein enges Wechselverhältnis zwischen Willensbildung, Gesetzgebung und Implementation auf der nationalen und europäischen Ebene diagnostiziert hat (Lavenex 2008; Toshkov/de Haan 2013; Servent/Zaun 2020). Unsere Untersuchung unterstreicht viele dieser Befunde und ergänzt sie mit Blick auf den administrativen Vollzug. So konnten wir nachzeichnen, dass die EU ein wichtiger Gesetzgeber geworden ist, der auch im Feld der Asylpolitik Rechtsstandards setzt und auf diese Weise die nationale Gesetzgebung maßgeblich anstößt und beeinflusst. Allerdings stößt die ›vertikale Europäisierung‹ nationaler Gesetzgebung durch EU-Recht an Grenzen, die für den Bereich des administrativen Vollzugs von uns bestätigt wurden. Zum einen ist die Umsetzung europäischer Normen in nationale Rechtsakte nicht als eine bloße Übertragung zu verstehen, sehr oft

kommt es zu Anpassungen und Veränderungen, aber auch zur Ablehnung oder Ignorierung europäischer Vorgaben, was nicht selten zu Vertragsverletzungsverfahren führt (Trauner 2016; Lutz et al. 2020). Es kommt zu Formen der selektiven oder differenziellen Europäisierung, wonach unterschiedliche Mitgliedsländer mit den europäischen Rechtsnormen auf eine spezifische Weise umgehen, die ihren politischen Prioritäten und Rechtstraditionen entspricht (Glorius/Doomernik 2020). Zum anderen handelt es sich bei der ›vertikalen Europäisierung‹ nicht um einen linearen Prozess der europäischen Rechtssetzung und mitgliedsstaatlichen Umsetzung. Stets versuchen die Mitgliedsstaaten, die auf der EU-Ebene formulierten Rechtsnormen in ihrem Sinne zu definieren oder zumindest zu beeinflussen, um einen regulatorischen Vorteil gegenüber anderen Mitgliedsländern zu sichern. Dieser Aspekt ist nicht nur bei der Formulierung des GEAS nachgewiesen worden (Zaun 2017), sondern konnte in unserer Untersuchung auch bezüglich der Entwicklung administrativer Maßnahmen beobachtet werden, die den Vollzug in den nationalen Asylverwaltungen entlang der im GEAS genannten Ziele und Standards verändern und vereinheitlichen sollten. Dies gilt vor allem für das gemeinsame Schulungsprogramm, das nach seiner Initiierung im Rahmen der *General Directors of Immigration Services Conference* (GDISC) unter der Federführung des EASO koordiniert und weiterentwickelt wurde. Denn die schwedischen und deutschen Asylverwaltungen spielten bei der Ausgestaltung dieses Schulungsprogramms eine sehr wichtige und gestaltende Rolle. Auch im Bereich des Verwaltungshandelns können wir insofern von einer ›vertikalen Europäisierung‹ nur im Sinne eines Wechsels von ›Bottom-up-‹ und ›Top-down-Einflüssen‹ sprechen. Vor allem für die schwedische Asylverwaltung konnte gezeigt werden, dass die führende Rolle, die sie sich innerhalb des GEAS zuerkannte, eine normative und strategische Komponente vereint: Das *Migrationsverket* vertrat das eigene Asylsystem nicht nur als ein Vorbild für Europa, sondern zeigte sich auch reserviert, sobald es darum ging, Elemente des Schulungsprogramms zu implementieren, die den eigenen Gegebenheiten nicht entsprachen.

Die Befunde unserer Untersuchung sind aber nicht nur instruktiv für die Frage nach dem ›vertikalen‹ Verhältnis zwischen den EU-Institutionen und den Mitgliedsländern in ihren jeweiligen Versuchen, politische Themen und geltendes Recht zu setzen. Vielmehr ist die Ebene des administrativen Vollzugs vor allem geeignet, auch die Dynamiken einer ›horizontalen Europäisierung‹ des Verwaltungshandelns zu untersuchen, die zweifelsohne mit den ›vertikalen Prozessen‹ der politischen Willensbildung und Rechtssetzung zusammenhängen. Auf der Ebene des Vollzugs nämlich versucht das GEAS nicht nur, gemeinsame europäische Rechtsnormen und Verfahrensstandards zu implementieren und damit zu harmonisieren. Es versucht vielmehr auch die Verwaltungskooperation zu befördern,

um die behördliche Bearbeitung von Asylanträgen gemeinsam, d. h. arbeitsteilig, zu erledigen. In jüngeren Jahren zielen diese Bemühungen auf eine gemeinsame Bewältigung des Antragsvolumens durch eine Stärkung der europäischen Asylagentur und der von ihm initiierten Koordinierungs- und Hilfsmaßnahmen ab, die vor allem für die süd- und osteuropäischen Länder höhere Relevanz besitzen (Schneider/Nieswandt 2018; Tsourdi 2020). In den von uns untersuchten Ländern beschränkt sich dieses arbeitsteilige System vor allem auf die im Dublin-System etablierte Architektur geteilter Verantwortlichkeiten. Unsere Feldforschungen konnten zeigen, dass dieses mit Dublin assoziierte System der Verwaltungskooperation samt der gemeinsamen Kommunikationsplattformen, Datenbanken und Arbeitsmittel im Arbeitsalltag der beiden Behörden fest verankert ist.

Über die Relevanz dieser ›vertikalen‹ und ›horizontalen‹ Europäisierungsprozesse für das Verwaltungshandeln in den hier untersuchten Ländern lässt sich kontrovers diskutieren. Das GEAS hat das lokale Verwaltungshandeln im Lichte des europäischen Asylrechts ›vertikal‹ geöffnet und verändert. Gleichzeitig hat es die Verfahren ›horizontal‹ erweitert und in Prozesse der grenzüberschreitenden Verwaltungskooperation eingebunden. In all diesen Aspekten konnten aber auch wichtige Grenzen einer solch doppelten Europäisierung nachgewiesen sowie nationale Kontinuitäten und behördliche Trägheiten identifiziert werden. Die Beurteilung des Ausmaßes der Europäisierung des lokalen Verwaltungshandelns muss berücksichtigen, dass der verwendete Europäisierungsgedanke letztlich von der Idee einer Rechtsharmonisierung inspiriert ist, die die Europäische Union als wesentliches Ziel ihrer Bemühungen definiert hat (Dreyer-Plum 2019; Glorius et al. 2019; Servent/Zaun 2020). Die Europäisierung wäre dann besonders ausgeprägt, wenn sich europäische Asylrechtsstandards gegenüber nationalen durchsetzen könnten, wenn sich also nationales Asylrecht angliche – und mit ihm die Praxis der Asylverwaltungen. Das Ausbleiben solcher Harmonisierungs- und Angleichungsprozesse könnte dann leicht als ein Beleg für die Irrelevanz des GEAS und der von ihm intendierten – ›vertikalen‹ und ›horizontalen‹ – Europäisierung betrachtet werden.

Unsere feldtheoretisch angelegte Untersuchung hingegen hat einen anderen Akzent gesetzt und hatte zum Ziel, die durchaus widersprüchlichen Dynamiken und Konsequenzen von Europäisierungsprozessen im Feld der Asylverwaltung herauszuarbeiten. Dabei war unser Ausgangspunkt die Erkenntnis, dass die EU das Rechtsgut des Asyls bzw. des Flüchtlingsschutzes und des subsidiären Schutzes durch das GEAS vergemeinschaftet und damit ein bürokratisches Feld etabliert hat, das sich der administrativen Verwaltungsarbeit in arbeitsteiliger Weise annimmt. Durch die Grundsätze der einzelstaatlichen Zuständigkeit und der gegenseitigen Anerkennung fällt diese Arbeitsteilung allerdings sehr ungleich und

asymmetrisch aus. Sie befördern auch Versuche, die ›Arbeitslast‹ innerhalb wie außerhalb des Dublin-Systems auf andere Mitgliedsstaaten zu verschieben (Groß 2017; Trauner 2020). Die Beschäftigten der schwedischen und deutschen Asylverwaltungen sind sich bewusst, dass ihre eigene Arbeit sehr stark von der Arbeit anderer nationaler Asylverwaltungen beeinflusst wird. Sie sehen sich als Profiteure eines Systems, das die größte ›Arbeitslast‹ auf die Länder an den europäischen Außengrenzen verschiebt. Und sie äußern sich verständnisvoll zu den schlechten Arbeitsbedingungen des Behördenpersonals anderer europäischer Länder, die mit hohen Fallzahlen und einem widrigen Arbeitsumfeld zu kämpfen haben. In diesem Sinne verstehen sie sich als Teil einer bürokratischen Schicksalsgemeinschaft, die von einer ungleichen Arbeitsbelastung, asymmetrischen Einflussmöglichkeiten, internen Konflikten und Problemverschiebungen gekennzeichnet ist. Wir haben es folglich mit einem gesamteuropäischen bürokratischen Feld zu tun, in dem die beteiligten Behörden wechselseitig verbunden sind – faktisch durch die Interdependenzen ihrer jeweiligen Arbeit und kognitiv durch die Einsicht in die gemeinsame bürokratische Mission. In einem solchen Feld ist die Frage nach der Konvergenz und Divergenz nicht die entscheidende, denn die Logik des Feldes ist nicht auf die Harmonisierung des Verwaltungshandelns der Mitgliedsländer ausgerichtet. Vielmehr scheinen die nationalen Asylverwaltungen in dem gemeinsamen bürokratischen Feld strukturelle Vorteile wahren und entsprechend Nachteile minimieren zu wollen. Dies ist auch der Grund, warum die Beschäftigten der schwedischen und deutschen Asylbehörden immer wieder betonen, dass ein stärker harmonisiertes und integriertes Vorgehen der Behörden im gemeinsamen Sinne sei, dass sie sich aber unter den gegebenen Bedingungen notwendigerweise an dem ›Verschiebebahnhof‹ beteiligen, als den einige der Befragten das Gemeinsame Europäische Asylsystem betrachten.

6.3 AUSBLICK

Die Mitgliedsstaaten mit ihren unterschiedlichen, zum Teil gegensätzlichen Interessen spielen bis heute eine nicht zu unterschätzende Rolle für das GEAS. Daraus resultieren divergierende Tendenzen in der Asylpolitik der EU, die sich nicht nur im vorhandenen Regelwerk zeigen, sondern auch bei den derzeit verhandelten Entwürfen zu weiteren Reformen des GEAS (European Council 2021). Insgesamt zielen diese Entwürfe auf eine stärkere Einheitlichkeit und Verbindlichkeit ab. So gibt es Bestandteile des GEAS, deren Anwendung zuvor noch im Ermessen der Mitgliedsländer lag, die nunmehr aber verpflichtend eingesetzt werden sollen. Dies gilt gleichermaßen für Elemente des GEAS, die den Flüchtlingsschutz zu

erweitern und verbessern suchen, wie auch für solche, die diesen eher einschränken. Zu Letzteren gehört das auch international umstrittene Konzept der sicheren Herkunftsländer, das z. B. in Kanada aufgrund gerichtlicher Entscheidungen als nicht mehr zulässig gilt (Costello 2016). Es ermöglicht bisher einzelnen Mitgliedsstaaten, Schnellverfahren zu legitimieren. Nach dem Entwurf der Europäischen Kommission (European Commission 2016) sollen solche Verfahren mit einer entsprechenden Begründung zukünftig EU-weit verbindlich zur Anwendung kommen (Battjes 2018: 37; Schittenhelm 2019: 238). Zugleich sieht derselbe Entwurf jedoch auch vor, dass von der (Erst-)Registrierung bis hin zur Entscheidungsfindung geschultes Behördenpersonal zum Einsatz kommt. Auf diese Weise soll sichergestellt werden, dass frühzeitig erkannt wird, ob es sich bei den Betroffenen um vulnerable Personen handelt, um entsprechend besondere Maßnahmen und Vorkehrungen für die weiteren Verfahren zu treffen. Auch das europäische Schulungsprogramm stellt seit 2020 neue Trainings bereit, die eigens darauf zugeschnitten sind, vulnerable Gruppe zu identifizieren und von Beginn an in adäquater Weise zu berücksichtigen (EASO 2021b: 35-36).

Für die Asylverwaltungspraxis sind diese Entwicklungen von besonderer Relevanz, weil die EU seit Jahren an der Weiterentwicklung des GEAS arbeitete (Europäische Kommission 2015; Guild 2016) und unter anderem daran interessiert war, das EASO zu stärken und in eine europäische Asylagentur mit erweiterten Befugnissen zu überführen (European Council 2021). Erste Schritte in diese Richtung wurden während der 2010er Jahre unternommen. So übernahm das EASO ab 2015 eine aktivere Rolle im Vollzug mancher Mitgliedsländer. Nach ersten Pilotprojekten einer gemeinsamen Verfahrensabwicklung, an der international besetzte Teams beteiligt waren, hatte das EASO Expertinnen und Experten aus mehreren Mitgliedsländern nach Griechenland und Italien entsandt, um bei der Abwicklung von Asylanträgen in einzelnen *Hot-Spots* oder bei der Bearbeitung von Dublin-Fällen mitzuwirken (Tsourdis 2020). Die Neuaufstellung des EASO erfolgte dann Anfang 2022 mit der Gründung der Asylagentur der Europäischen Union (European Union Agency for Asylum, EUAA), die alle Aufgaben des EASO übernahm, aber auch weitere Kompetenzen erhielt, etwa bei der Behebung von schweren Mängeln in den nationalen Asylsystemen (Verordnung (EU) 2021/2303). Per Durchführungsrechtsakt kann der Rat Mitgliedsländer auffordern, mit der Agentur zusammenzuarbeiten und Maßnahmen zu ergreifen, wenn deren nationales Aufnahme- oder Asylsystem sich als ›unwirksam‹ erweist. Allerdings soll der Unterstützungscharakter der Agentur erhalten bleiben, denn die Zuständigkeit für den Durchführungsrechtsakt und ein möglicherweise anhängiges Vertragsverletzungsverfahren liegt bei der Kommission und dem Rat. Durch die

neue Verordnung unterstreicht die EU damit ihre Absicht, die nationale Asylverwaltungspraxis entlang gemeinsamer Standards stärker noch als bislang zu vereinheitlichen, ohne die primär unterstützende und koordinierende Funktion der Agentur in Frage zu stellen. Auf diese Weise wird ersichtlich, dass die Institutionen der EU die weichen Steuerungs-, Koordinierungs- und Harmonisierungsinstrumente der Agentur für die Funktionsweise des GEAS als sinnvoll und erhaltenswert ansehen.

Allerdings ist der Einfluss der Mitgliedsstaaten auf die Asylagentur, deren fehlende Unabhängigkeit bereits zuvor in der Kritik stand (Costello 2016: 608), nach wie vor ein kritischer Punkt. Der Verwaltungsrat der EUAA wird mit Vertreterinnen und Vertretern aller Mitgliedsstaaten und der Europäischen Kommission bestückt. Obschon der UNHCR ein beratendes Mitglied in den Verwaltungsrat entsendet und es einen beratenden Beirat mit Vertreterinnen und Vertretern einschlägiger Organisationen der Zivilgesellschaft und asylpolitisch aktiver Einrichtungen gibt (Verordnung (EU) 2021/2303), sind keine weiteren unabhängigen und stimmberechtigten Expertinnen und Experten im Verwaltungsrat vorgesehen, was bereits im Vorlauf kritisch angemerkt wurde (ECRE 2021: 2). Auch mit Blick auf die Zuständigkeiten für Asylverfahren zeigen sich anhaltende Spannungsverhältnisse zwischen nationalstaatlichen Interessen einerseits und einer EU-weiten Aufgabenbewältigung, die auch einen effektiven Zugang zu fairen Verfahren und wirksamen Rechtsbehelfen gewährleisten würde, andererseits. So ist es nicht gelungen, eine Aufteilung der Zuständigkeiten einzelner Mitgliedsstaaten für die Asylverwaltung neu zu regeln und von dem Prinzip abzuweichen, nach dem prinzipiell das Ersteinreiseland zuständig ist, obwohl Alternativen zu Dublin bereits seit einiger Zeit zur Diskussion stehen (Groß 2017). Der in den Entwürfen für eine Reform des GEAS genannte Ausbau von Kontrollen über das Eurodac-System (European Council 2021) dient eher dazu, nationalstaatliche Zuständigkeiten festzuschreiben und EU-weit zu koordinieren sowie die grenzüberschreitende Mobilität von Geflüchteten zu kontrollieren.

Die Bemühungen um eine Verbesserung und Vereinheitlichung der Asylverfahrenspraxis in den Mitgliedsländern, an denen die europäische Asylagentur beteiligt ist, stoßen damit an Grenzen, die im GEAS selbst angelegt sind. Dies konnten wir in unserer Untersuchung auch am Falle der Schulung und Qualifizierung des Behördenpersonals herausarbeiten. Es ist anzuerkennen, dass die EU mit dem europäischen Schulungsprogramm ein Instrument geschaffen hat, das gemeinsame Wissensbestände und Handlungsroutinen über alle europäischen Mitgliedsländer vermitteln und einüben soll. Darüber hinaus ist es auf die Verbesserung der behördlichen Verfahrenspraxis ausgerichtet, denn es vertritt einen systematischeren Ansatz der Fallbearbeitung, der den Standards des internationalen Rechts, den

Anforderungen einer offenen Interviewführung und einer unvoreingenommenen Beweiswürdigung entspricht. In den Gesprächen mit dem schwedischen und deutschen Behördenpersonal wurde deshalb auch argumentiert, dass es die besonderen Flucht- und Lebensumstände der Antragstellenden besser zu würdigen erlaube. Einzelne Mitarbeitende berichteten, dass ihnen dieser ›neue Ansatz‹ dabei helfe, gute Arbeit bei ›schwierigen Fällen‹ zu leisten und ihre Verfahrenspraxis zu reflektieren.

Einen solchen Veränderungsanstoß liefert das europäische Schulungsprogramm aber nicht in der Fläche. Es stellt sich zwar in der Konzeption der Schulungen und Lernmaterialien auf den Bedarf des Personals der mitgliedsstaatlichen Behörden ein (EASO 2021b: 42). Es bleibt jedoch den Mitgliedsstaaten überlassen, welche Module zur Anwendung kommen und in welchem Umfang dies der Fall ist – daran ändert auch die neue EUAA-Verordnung nichts (Verordnung (EU) 2021/2303, Abs. 15). Darüber hinaus berichteten die Geschulten von einer lediglich partiellen Aneignung der erlernten Wissensbestände und Arbeitstechniken. Diese Aneignung folgte vor allem der Logik der Nützlichkeit, da sich der ›neue Ansatz‹ bei einer schnellen und reibungslosen Durchführung der vielen Verfahren bewähren müsse. Angesichts der pragmatischen Strategien zur Abarbeitung des eigenen Arbeitspensums ist davon auszugehen, dass sich die in den Behörden etablierte Verwaltungspraxis nur allmählich verändert, nämlich dann, wenn die organisatorischen und personellen Strukturen eine Etablierung neuer Wissensbestände und Praktiken befördern.

Insgesamt hat sich gezeigt, dass das EASO die in das Unterstützungsbüro gesetzten Erwartungen einer EU-weiten Vereinheitlichung der Asylverfahren im Sinne einer Verbesserung ihrer Qualität und einer stärkeren Überstimmung mit geltendem europäischem Recht nicht in der erhofften Weise erfüllen konnte. Die Teilnahme an den Schulungen und die Umsetzung ihrer Inhalte in den Mitgliedsländern sind bis heute nicht verbindlich. Darüber hinaus hat sich die Agentur mit ihrer Zuständigkeit für operative Aufgaben auch an viel kritisierten Maßnahmen der EU-Asylpolitik beteiligt, z. B. an den *Hot-Spots* in Griechenland (vgl. Tsourdi 2020: 508), womit ihre Rolle innerhalb des GEAS zumindest als ambivalent und widersprüchlich gelten muss.

Die Diskussionen über die Defizite des GEAS und der notwendigen Reformierung gehen aber über die spezifische Rolle der europäischen Asylagentur hinaus und setzen auch nicht primär an der administrativen Ebene der Asylverfahren an. Sie behandeln grundsätzliche Themen, die mit den Begriffen des *burden-sharing*, der *securitization* und der *externalization* belegt werden (Bendel/Servent 2017; Servent/Zaun 2020). Diese Diskussionen, die die Entwicklung des GEAS schon länger begleiten, lassen Zweifel aufkommen, dass es – jenseits einer reinen

Koordination – tatsächlich ein gemeinsames Asylsystem gibt (Petracou et al. 2018). Für die administrative Praxis bedeutet dies, dass die nationalen Behörden weiterhin für die Asylverfahren zuständig bleiben und diese Aufgabe auch weitestgehend allein zu bewältigen haben – sehen wir von den punktuellen (organisatorischen, personellen und finanziellen) Unterstützungsmaßnahmen des GEAS und des EASO bzw. der EUAA einmal ab, die auf eine gemeinsame Verantwortlichkeit – gar eine ›joint implementation‹ – ausgerichtet sind, bislang aber vornehmlich in besonders belasteten Asylsystemen an den Außengrenzen zum Einsatz kommen (Tsourdi 2020).

Aufgrund der offensichtlichen Krise der europäischen Asylpolitik gerät aus dem Blick, dass das GEAS unter anderem eigentlich darauf abzielte, die Qualität von Asylverfahren zu verbessern und das jeweilige Vorgehen EU-weit entsprechend anzugleichen. Entscheidungen über die Schutzgewährung sollten in den mitgliedsstaatlichen Behörden nach gemeinsamen Standards und in Übereinstimmung mit internationalem und europäischem Recht getroffen werden. Für Schutzsuchende und für die Wahrung ihrer Rechte im Asylverfahren sind im Zuge der Entwicklung und Umsetzung des GEAS zwar vereinzelte Verbesserungen eingetreten. Unsere Untersuchung der behördlichen Praxis in Schweden und Deutschland hat aber geholfen, verschiedene Gründe dafür zu identifizieren, warum diese in der lokalen Praxis nicht bruchlos umgesetzt werden und das GEAS mit Blick auf die Schutzgewährung ambivalente Wirkungen generiert. Erstens fixiert das GEAS die Schutzgewährung gegenüber Geflüchteten zwar als einklagbares Recht. Allerdings werden die Asylverwaltungen in den Zielkonflikt mit einbezogen, der im GEAS selbst angelegt ist. Denn sie sind zwar zuständig für die Gewährung von Schutz, dabei aber auch in eine auf Abwehr ausgerichtete Migrationspolitik eingebunden. Zweitens verpflichtet das GEAS die Asylbehörden zur Einzelfallprüfung, und über das europäische Schulungsprogramm werden Arbeitsprozesse etabliert, die den Fluchterfahrungen und Lebensumständen der Geflüchteten stärker gerecht werden sollen. Die Etablierung einer Verfahrenspraxis, die den einzelnen Antragstellenden gerecht zu werden versucht, stößt aber an Grenzen, wenn die dafür notwendigen (organisatorischen, personellen und finanziellen) Voraussetzungen nicht gegeben sind. Angestellte der schwedischen und deutschen Asylbehörden berichteten über einen sehr hohen Zeit- und Arbeitsdruck, der die Möglichkeit einer eingehenden Befassung mit den Flucht- und Lebensumständen der Antragstellenden deutlich beschränkte. Und sie verwiesen auf die mangelnde Ausstattung an Personal, Büros und Arbeitsmitteln ihrer Kolleginnen und Kollegen in den südeuropäischen Mitgliedsstaaten, was die Voraussetzungen für ein Asylverfahren, das gemeinsamen Standards entspricht, in diesen Ländern noch

deutlich verschlechtere. Drittens ist das GEAS auf die Vereinheitlichung der Standards der Schutzgewährung ausgerichtet, belässt die Zuständigkeiten aber bei den einzelnen Mitgliedsländern mit ihren je spezifischen Asylverfahren. Hinzu kommt, dass das System geteilter Zuständigkeiten, das unter dem Schlagwort des Dublin-Systems etabliert wurde, für das beteiligte Behördenpersonal den Anreiz schafft, die Zuständigkeit für die einzelnen Fälle in andere Länder zu verschieben, womit sie die Antragstellenden der Uneinheitlichkeit asylrechtlicher Verfahrensstandards aussetzen. Unter diesen Umständen bleibt das Versprechen einer Vereinheitlichung und Verbesserung der mitgliedsstaatlichen Asylverfahren im Sinne des internationalen Rechts und im Interesse der Schutzsuchenden weiterhin uneingelöst.

7 Untersuchungsanlage, Methoden und Daten

APPENDIX I: ANMERKUNGEN ZUR METHODE

Die Untersuchung bezog sich auf die für Asylverfahren zuständigen Behörden in Deutschland (Bundesamt für Migration und Flüchtlinge) und in Schweden (*Migrationsverket*) sowie auf eine Verwaltungskooperation, die auf europäisch-transnationaler Ebene stattfand (*European Asylum Support Office/EASO*, UNHCR und zwischen Asylbehörden der EU-Mitgliedsländer). Entsprechend wird in der weiteren Diskussion zwischen der Erhebung in der deutschen Behörde (BAMF), in der schwedischen Behörde (*Migrationsverket*) und auf transnationaler Ebene unterschieden. Es handelt sich also weniger um eine ländervergleichende Untersuchung. Mit einem feldtheoretischen Ansatz werden Asylbehörden als Teil eines bürokratischen Feldes konzipiert, das sowohl durch nationale als auch transnationale (bzw. EU-weite) Vergesellschaftungsprozesse geprägt ist. Methodische Herausforderungen einer länderübergreifenden Untersuchung sozialer Felder, z. B. im Zusammenhang mit Kultursensitivität oder Mehrsprachigkeit im Forschungsprozess, kommen wie die grundlegenden Merkmale der Untersuchungsanlage und ihrer Umsetzung in den weiteren Abschnitten zur Sprache.

Nach der Darstellung der Untersuchungsanlage und ihrer Methodenkombination (7.1) kommen wir auf Sampling und Feldzugang zu sprechen (7.2). Die Auswertungsmethoden und ihre methodologische Begründung bilden anschließend das Thema (7.3), ehe die mit einer länderübergreifenden Untersuchungsanlage verbundenen methodischen Herausforderungen, insbesondere Fragen der Mehrsprachigkeit, zur Diskussion stehen (7.4).

7.1 METHODENKOMBINATION

Die Untersuchungsanlage zeichnet sich durch eine Methodenkombination aus, die sowohl Erhebungs- als auch Auswertungsmethoden verbindet: Einerseits beruhen die Forschungsarbeiten auf der Kombination von Daten bzw. Erhebungsmethoden: (1) die Analyse vorliegender Dokumente, (2) die Durchführung leitfadengestützter Interviews mit Expertinnen und Experten und (3) Beobachtungen von Schulungen und teilweise auch von Anhörungen (siehe Appendix II). Andererseits kombinieren wir Verfahren der Datenanalyse: So kamen die *Grounded Theory* (Glaser/Strauss 1967; Strauss/Corbin 1996) und deren Weiterentwicklung in Form der Situationsanalyse (Clarke 2011; 2012) in der Auswertung der Dokumente, Beobachtungs- und Interviewdaten zur Anwendung. Mit der Dokumentarischen Methode (Bohnsack 2021; Nohl 2017) wurden Interviews zur Ermittlung von Wissensformen und Deutungsmustern analysiert, während Interviews mit Experten und Expertinnen zur Ermittlung von Abläufen und Verfahren auch lediglich auszugsweise paraphrasiert wurden (Meuser/Nagel 1991).

Die Kombination von Daten und Methoden dient in der vorliegenden Untersuchung der Verbindung verschiedener Perspektiven auf die Praxis der Asylverwaltung und ihre Europäisierung. Sie ist dem komplexen Gegenstand der Untersuchung geschuldet, der Vorgänge auf mehreren Ebenen (lokal, national und europäisch-transnational) umfasst. Diese Vorgänge werden durch eine Kombination mehrerer Perspektiven anhand dessen ermittelt, wie sie sich in Dokumenten materialisieren, als Praxen beobachtbar sind und von beteiligten Personen in ihren Aussagen über Ereignisse und Praktiken dargestellt werden. Die Untersuchung steht nicht unter dem Primat einer Erhebungsmethode und folgt auch keiner Abfolge verschiedener Verfahren. Stattdessen dient die Kombination mehrerer zeitgleich einbezogener Daten und Erhebungsmethoden der Analyse der Vielfalt von Phänomenen und Ebenen, wie dies im Rahmen von Ethnografien bereits zur Diskussion stand (De Sardan 1995).

7.1.1 Dokumente: Datenquelle und Untersuchungsgegenstand

Dokumente dienten in der Untersuchung nicht allein als Datenquelle, sondern darüber hinaus interessierten wir uns auch für die Herstellung und Verbreitung von Dokumenten bzw. von Texten im weiteren Sinne. D. h., Dokumente wurden in der vorliegenden Untersuchung einerseits quellenkritisch gelesen. So wurde beispielsweise beachtet, inwiefern Dokumente unter Umständen mehr über Ziele und Umstände ihrer Herstellung aussagen als über die vermeintlich abgebildete Wirklichkeit (Wolff 2009). Andererseits wurde ihre Herstellung und Verbreitung auch

selbst zum Gegenstand der Analyse, etwa wenn es darum ging, die Funktion von Texten in Kooperations- und Entscheidungsprozessen zu rekonstruieren (Berg 1996; Smith 2001; Bereswill/Buhr/Müller-Behme 2020). Diese doppelte Funktion von Dokumenten, als Datenquelle und Untersuchungsgegenstand, ist dem Umstand geschuldet, dass Verwaltungspraxis in hohem Maße Texte produziert, die für ihre eigenen Verfahren und Abläufe eine erhebliche Bedeutung haben.

Dokumente als Datenquelle: Das Projekt-Team wertete zahlreiche Dokumente mit Blick auf Deutschland, Schweden und europaweit koordinierte ETC-Trainings aus. Dazu gehörten insbesondere: (1) Berichte und Stellungnahmen von Behörden, Agenturen und Organisationen (2) rechtliche Abkommen und EU-Richtlinien (3) Schulungsmaterialien, Handbücher, Dienstanweisungen und Leitsätze für die Behördenpraxis sowie (4) anonymisierte Protokolle zu Asylverfahren.[1] Die Analyse der Dokumente lieferte den politischen und institutionellen Kontext für die Analyse von Grundzügen der EU-Asylpolitik sowie des ETC-Schulungsprogramms und seiner Umsetzung in nationalen Asylbehörden.

Analyse von Texten und ihrer Funktion: In der Auseinandersetzung mit den Asylverfahren der nationalen Behörden, d. h. des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge und des *Migrationsverket,* kam der Analyse von Dokumenten und Texten im weiteren Sinne nicht allein die Funktion zu, Informationen zu Abläufen und Regelungen der Asylverfahren zu erhalten. Darüber hinaus interessierte vielmehr auch die Praxis der Asylvergabe anhand dessen, wie Kommunikations- und Verfahrensabläufe über Texte vermittelt werden (Smith 2001). Die Akte galt hier nicht allein als Repräsentation vorhergegangener Ereignisse, sondern ihr wurde auch eine produktive Rolle in den Praktiken des Asylverfahrens zugeschrieben (Berg 1996: 500). Eine so verstandene Dokumentenanalyse erlaubte u. a., die folgenden Fragen zu stellen. Wie kommunizieren Mitarbeitende der Behörde über Texte, Textbotschaften, Materialien und Daten? Welche Bedeutung haben Texte im Sinne einer Verschriftlichung der Abläufe (Protokolle, Aktenerstellung)? Was bedeuten sie für die Herstellung und Sicherung der Legitimität behördlichen Handelns gegenüber externen Akteuren einerseits und für die Kontrolle und Steuerung von Entscheidungsprozessen innerhalb der Organisation andererseits (Schneider 2019).

Dabei wurden auch Interaktionen zwischen Asylbehörden und anderen Institutionen in den Blick genommen (bspw. Botschaften, Gerichte, Anwaltskanzleien, Gutachterinnen und Gutachter, Personen mit Expertise, Ausländerbehörden etc.).

1 Eine Analyse der seitens der Behörden bearbeiteten Fallakten war entgegen des ursprünglichen Vorhabens u.a. wegen datenschutzrechtlicher Bedenken nicht möglich.

Wer lieferte wann welche Beiträge und Belege? Welche wurden anerkannt, welche angefochten und warum? Wie prägten solche Texte schließlich die Wahrnehmung der Antragstellenden im Verlauf der Fallbearbeitung (Schittenhelm 2015; Schittenhelm/Schneider 2017). Um dies zu rekonstruieren, konnten verschiedene Daten einbezogen werden: die Dokumente selbst, aber auch Beobachtungs- und Interviewdaten, in denen ein Bezug zu Akten und Texten ersichtlich wurde (s. a. Bartel/v. Kardorff/Ohlbrecht 2015). Die im Feld vorgefundenen Dokumente wurden insofern mit eigens erhobenen Beobachtungs- und Interviewdaten kombiniert.

7.1.2 Teilstandardisierte Interviews

Die Erhebung von Interviews mit Expertinnen und Experten auf der europäisch-transnationalen Ebene bezog sich auf Personen, die mit ihrer Expertise an der Entwicklung des *EASO-Training-Curriculums* (ETC) beteiligt waren. Die Interviews auf der nationalen Ebene dienten dagegen der Untersuchung der Umsetzung des ETC-Trainings in den Asylbehörden in Deutschland (BAMF) und in Schweden (*Migrationsverket*). Die Leitfäden für die Interviews berücksichtigten die institutionellen Rahmenbedingungen und sollten vergleichbare bzw. äquivalente Themen beinhalten, um eine Gegenüberstellung der auf EU-Ebene und in den nationalen Behörden erhobenen Daten zu ermöglichen. Zugleich waren die Leitfäden auf die jeweiligen Arbeitskontexte (transnationale Verwaltungskooperation vs. nationale Asylbehörden) zugeschnitten.

Die Interviewführung zielte darauf ab, dass idealerweise auch narrative Interviewpassagen entstehen konnten. Zu Beginn des Interviews war dafür ein gewisses Maß an Vertrauen herzustellen. Die Interviewpartnerinnen und -partner sollten zu den jeweiligen Fragen mit thematischen Vorgaben zunächst möglichst frei erzählen können, geschlossene Fragen waren zu vermeiden und offene vorzuziehen. Insofern ging es darum, den Interviewleitfaden flexibel zu handhaben (Hopf 1978). Für eine Untersuchung verwaltungsmäßigen Handelns, insbesondere im Asylbereich, gelten hinsichtlich der Interviewführung und -auswertung jedoch einige Besonderheiten. Die für diese Studie Befragten waren, zumindest im Falle der Beschäftigten in Asylbehörden, häufig selbst Experten bzw. Expertinnen in der Interviewführung. Diese war Teil ihrer täglichen Arbeit, und dafür wurden sie eigens geschult. Auch wenn sie mit Interviews andere Ziele verfolgten als die Soziologie, so wurden doch einige Annahmen geteilt. Beispielsweise war der Ablauf eines Interviews den hier Befragten durchaus bekannt. Damit kam der Interaktionssituation eine besondere Bedeutung zu, die auch während des Interviews thematisch und reflexiv verfügbar werden konnte, was in den folgenden Abschnitten

mit Blick auf die jeweiligen Untersuchungsfelder nochmals zur Sprache kommt (siehe 7.2).

Die vorliegenden Interviewdaten zeichnen sich insgesamt durch einen hohen Anteil an Beschreibungen und Argumentationen aus. Beide Aspekte verweisen darauf, wie die Befragten sprechen, und damit auf eine Eigenheit der Sprache in öffentlichen Verwaltungen: Sie tendiert zu Unpersönlichkeit und Sachlichkeit (Hitzler 1994: 14f.). Hinzu kommt, dass bei der Beforschung von Organisationen routinierte Arbeitsabläufe einen großen Teil der Erfahrung der befragten Akteure ausmachen. Diese lassen sich eher beschreiben, denn erzählen (Liebold/Trinczek 2009: 57).

7.1.3 Beobachtungen vor Ort

Zum Verständnis der Entwicklung, Etablierung und Umsetzung des ETC-Schulungsprogramms diente auf transnationaler Ebene die Beobachtung von zwei *Train-the-Trainer*-Schulungen auf Malta.[2] Die Beobachtungsdaten in Deutschland entstammen ebenfalls Schulungen (eine ETC-Schulung und zwei behördenintern entwickelte Schulungen) sowie zudem Anhörungen und der Begleitung von Asylsachbearbeitenden. In Schweden konnten aufgrund der Beobachtung von zwei ETC-Schulungen sowie von Team- und Abteilungsmeetings auch durch die Begleitung zweier Asylentscheiderinnen und -entscheider Daten erhoben werden.[3] Die im Rahmen dieser Untersuchung erhobenen Beobachtungsdaten beruhen auf eher kurzen Anwesenheitszeiten an den genannten Orten. Sie waren im Falle der Schulungen ereignisbezogen und auf die jeweiligen Tage der Veranstaltungen begrenzt. Weitere Beobachtungsdaten aus den Asylbehörden in Deutschland und Schweden wurden während kürzerer Hospitationen an einzelnen Außenstellen erhoben.

Es ging insofern nicht darum, an der beruflichen Lebenswelt der Beforschten längerfristig teilzunehmen und dort eine im jeweiligen Umfeld akzeptierte Rolle einzunehmen. Sowohl im BAMF als auch beim *Migrationsverket* blieben die Forschenden jederzeit kurzzeitig anwesende Beobachterinnen und waren als der Behörde nicht zugehörig erkennbar. Das zentrale Erkenntnisinteresse bestand darin, bei den Hospitationen zunächst die Abläufe und Arbeitsprozesse innerhalb der

2 Jana Heine führte die Beobachtung der EU-weiten Schulungen in Malta durch, Stephanie Schneider nahm Beobachtungen beim BAMF vor, während Kristina Wottrich für Beobachtungen bei der schwedischen Asylbehörde zuständig war.

3 Entgegen unserem ursprünglichen Vorhaben konnten jedoch im schwedischen Feld keine Anhörungen beobachtet werden.

Organisation – und zwar auf dem *street level* – zu verstehen. Allerdings können die Arbeitsprozesse vor Ort nicht als vollständig territorial gebunden begriffen werden. Wie auch andere Organisationen, sind Asylbehörden zunehmend virtuell vernetzt. Dazu gehört die EU-weite Nutzung von Datenbanken wie z. B. Eurodac, der Einsatz von Dokumenten- und Workflowmanagement-Systemen oder von E-Mail-Systemen wie DubliNet etc. Ein erheblicher Anteil der Kommunikation während der Arbeitsvorgänge ist damit der Beobachtung vor Ort nicht zugänglich.[4]

Ein möglicher Umgang mit der Unsichtbarkeit vieler Elemente beruflichen Handelns kann darin bestehen, die Beforschten ihr Tun kommentieren zu lassen. Dafür erwies sich die Einnahme der Rolle einer Praktikantin oder Hospitantin als hilfreich. Während die Beforschten erklärten, was sie taten und warum dies gerade hier und jetzt stattfand, konnte die Forscherin notieren, welche Elemente der Fallbearbeitung aus Sicht der Beforschten zum elementaren Handwerkszeug gehörten, was also z. B. Sachbearbeitende wissen mussten, um eine bestimmte Aufgabe zu bewältigen. Damit konnte der Ablauf des Asylverfahrens in seinen verschiedenen Schritten rekonstruiert und die jeweilige Rolle von Recht, Wissen, Verfahren und Materialitäten untersucht werden.[5] Welche Wege eine Akte ging und inwiefern sie von den unterschiedlichen Akteuren verändert wurde, was diese hinzufügten, aber auch, wie sie nachfolgende Handlungen vorstrukturierten, konnte so nachvollzogen werden (Latour 2010, s. auch Scheffer 2008).

Bei der Beobachtung der Schulungen hingegen wurde besonderes Augenmerk auf die Interaktionen zwischen den Teilnehmenden sowie zwischen dem Lehrpersonal und den Teilnehmenden gelegt. Hier handelte es sich um quasi-natürliche Interaktionssituationen, die einem bestimmten Zweck dienten und gerade nicht einer alltäglichen beruflichen Situation entsprachen, sondern diese – z. B. zum Erproben des Erlernten – zeitweilig sogar simulierten. Während der Beobachtungen der ETC-Schulung beim BAMF nahm die Forscherin – im Gegensatz zu den Beobachtungen in den Außenstellen – eher die Rolle einer teilnehmenden Beobachterin ein, indem sie sich an Übungen und Aufgaben, z. B. in Kleingruppen, beteiligte und die Ergebnisse mit produzierte. Bei den Diskussionen im Plenum verhielt sie sich allerdings eher zurückhaltend und konzentrierte sich auf die Beobachtung

---

4 Siehe zu dieser Grenze von klassischer Beobachtung vor Ort in der digitalisierten Arbeitswelt auch Wittel (2012) sowie Arbeiten, die im Sinne der Work-Place-Studies den Einsatz von Technologien in die Beobachtung einbeziehen (z. B. Knoblauch/Heath 1999).

5 Siehe die Überlegungen zur Bedeutung von Materialität sowie zum Umgang mit nicht sichtbaren Elementen in Schneider (2019).

der Interaktionen. Bei der Observierung der ETC-Schulungen beim *Migrationsverket* stellte sich die Forscherin auf die Erwartungen im Feld ein: So präferierten die Verantwortlichen für die Schulungen in einem Fall, dass die Forscherin sich lediglich vorstellte und ihre Rolle als Forscherin transparent machte, jedoch im Verlauf des Trainings nur passiv aus dem Hintergrund beobachten sollte. Während der zweiten Beobachtung eines ETC-Trainings bei der schwedischen Behörde war die Forscherin hingegen – ähnlich der Forscherin im BAMF – eher in der Rolle einer teilnehmenden Beobachterin, die aktiv an der Gruppenarbeit beteiligt war.

Die Kombination der Beobachtung der alltäglichen Arbeit in der Asylbehörde und der Schulungen des Verwaltungspersonals bot den Vorteil, dass Dinge, die vor Ort nicht deutlich bzw. beobachtbar waren, bei der Schulung unter Umständen angesprochen wurden. Oft wurden Selbstverständlichkeiten von Dozierenden oder den Lernenden infrage gestellt und Probleme oder Unverständliches geklärt. Insofern dort also Dinge zur Sprache kamen, die in der Praxis meist vorreflexiv und implizit gehandhabt worden waren, stellten sie eine wichtige Ergänzung zu den Beobachtungen in den Außenstellen dar.

7.2 FELDZUGANG UND SAMPLING

In der Untersuchungsanlage waren ursprünglich Sampling-Strategien vorgesehen, die einer empirisch fundierten Theoriebildung im Sinne der *Grounded Theory* (Glaser/Strauss 1967; Strübing 2018) und einer rekonstruktiven Methodologie entsprachen (vgl. Przyborski/Wohlrab-Sahr 2021: 227ff.). In der Forschungspraxis hatten wir während des Feldzugangs aber stellenweise nur geringe Wahl- und Gestaltungsmöglichkeiten hinsichtlich der Auswahl der Befragten oder der »Herstellung des Feldes« (Breidenstein et al. 2015: 45). Je nach Erhebungsschritt und Forschungsfeld fanden die Forschenden besondere Bedingungen vor, die wir im Weiteren mit Blick auf die jeweiligen (Teil-)Erhebungen und auf die ggf. getroffenen Auswahlentscheidungen offenlegen.

7.2.1 Die transnationale Erhebung

Die Entwicklung des ETC-Programms untersuchte das Projekt exemplarisch anhand von zwei ETC-Modulen (›*Evidence Assessment*‹ und ›*Drafting-and-Decision-Making*‹), die jeweils für die Durchführung von Asylverfahren als besonders relevant galten. Zu den ausgewählten Modulen fanden im Zeitraum von 2010 bis 2012 Interviews mit Expert:innen, d. h. mit Vertreter:innen der an transnationalen

Kooperationen beteiligten Organisationen (EASO, UNHCR) sowie mit Abgesandten nationaler Asylbehörden statt. Entscheidend für den transnationalen Charakter des Erhebungsschrittes war nicht allein der Umstand, dass er multi-lokal und länderübergreifend in diversen europäischen Städten durchgeführt wurde (u. a. Frankfurt, Nürnberg, Brüssel, Stockholm, London), sondern auch, dass er sich auf die Aktivitäten und Umstände einer transnationalen Verwaltungskooperation bezog. Die Interviews wurden mehrheitlich auf Englisch geführt.

Die für die Befragung ausgewählten Expertinnen und Experten waren an den transnational zusammengesetzten Arbeitsgruppen beteiligt, die der Entwicklung der Trainingsmodule des ETC-Programms dienten. Die betreffenden Interviews zur Konstruktion der ETC-Module wurden mit Behördenmitarbeitenden aus Deutschland, Schweden, Finnland, Frankreich und Belgien geführt. Ergänzend fanden Interviews mit Personen aus der Referenzgruppe (z. B. aus dem UNHCR) sowie mit einer Expertin für internationales Asylrecht statt, die zu einer Arbeitsgruppe eingeladen worden war.

Das Sampling der insgesamt zehn Personen mit Expertise, die an der Entwicklung der ETC-Trainings-Module beteiligt waren, wurde entlang der vorweg festgelegten thematischen Fokussierung auf zwei ausgewählte Schulungsmodule zusammengestellt. Zu den befragten Expertinnen und Experten hatte die Projektmitarbeiterin den Kontakt direkt hergestellt. Mit den Befragten gab es während der Feldphase zudem einen Austausch über die Vorgeschichte und Umstände der Entwicklung der ETC-Trainingsmodule.

Darüber hinaus ließ sich die zuständige Projektmitarbeiterin für Beobachtungszwecke in zwei seitens des EASO durchgeführten *Train-the-Trainer*-Sessions schulen. Die Projektmitarbeiterin nahm dazu in Malta, dem Sitz des EASO, an den mehrtägigen multinationalen Schulungen teil. Die Auswahl der Schulungen orientierte sich an der genannten Fokussierung auf ausgewählte Module des ETC-Programms.

7.2.2 Die Erhebung in der deutschen Behörde

Bei der Herstellung des Feldzugangs in Deutschland konnten wir auf Vorarbeiten im Rahmen der transnationalen Erhebung aufbauen, in der bereits zwei Experteninterviews mit BAMF-Mitarbeitenden stattgefunden hatten, die an der Konstruktion einzelner Module des ETC-Programms beteiligt waren. Die förmliche Kontaktaufnahme zur Behörde erfolgte schriftlich in Form eines Anschreibens an den Vizepräsidenten des Bundesamtes. Mit der offiziellen Genehmigung zur Durch-

führung der Studie wurde uns eine Kontaktperson für die Organisation der Interviews im BAMF benannt, die wie die Beobachtungsphasen im Zeitraum von 2013 bis 2014 stattfanden.

Bei der Vorbereitung und Durchführung der Feldforschungen erfuhren wir große Unterstützung, unter anderem durch diese Kontaktperson. Verschiedene weitere Gesprächspartnerinnen und -partner aus der Zentrale und in den Außenstellen nahmen sich bereitwillig Zeit für uns und gaben mit großem Interesse am Projekt Auskunft über ihre Arbeit und ihre Tätigkeiten im Rahmen der transnationalen Verwaltungskooperation. Dennoch barg die Herstellung eines *rapports* an den verschiedenen Orten der Datenerhebung mitunter Herausforderungen. Dafür ließen sich mehrere Gründe ausmachen: Zum einen sah sich das Amt aufgrund früherer Erfahrungen mit dem ›Beforschtwerden‹ und mit der öffentlichen und medialen Aufmerksamkeit für seine Tätigkeit in einer angreifbaren Position. Die Anwesenheit einer Forscherin wurde wiederholt thematisiert und teils auf mehr oder weniger offene Art und Weise problematisiert. Während auf der Leitungsebene und in der Zentrale der Wille zu Offenheit und Transparenz bekundet wurde, machten einige Gespräche mit Referatsleitungen und Mitarbeitenden auf der Ebene der Sachbearbeitenden deutlich, dass man sich teils nur ungern und zögerlich einer Beobachtung aussetzte. Die meisten der Interviews, die letztlich stattfanden, waren zwar insgesamt von großer Gesprächs- und Auskunftsbereitschaft gekennzeichnet, es wurde aber auch deutlich, dass es Themenbereiche gab, auf die die Gesprächspartnerinnen und -partner nicht ausführlicher eingehen wollten oder sollten.

Hier ist zu beachten, dass der Kontakt zu den Befragten in der Mehrzahl der Fälle über die Ansprechperson der Behörde und nicht direkt seitens der Forschenden aufgenommen wurde. Zwar war es seitens der Forschenden möglich, Wünsche zu äußern (z. B. ETC-geschultes Personal), die eigentliche Auswahl und Rekrutierung der zu interviewenden Personen fanden aber vermittelt durch die Kontaktperson in der Zentrale statt, die sich diesbezüglich wiederum mit deren jeweiligen Vorgesetzten (d. h. den Referatsleitungen der Außenstellen) absprechen musste. Erst nach diesen amtsinternen Absprachen und der Benennung konkreter Interviewpartnerinnen und -partner war eine direkte Kontaktaufnahme zur Terminvereinbarung zwischen der Forscherin und den Befragten möglich. Auf diese Weise wurde die eigentliche Fallauswahl seitens der Behörde vorgenommen, die in gewisser Weise als Gatekeeper im Sampling-Prozess auftrat (Thomas et al. 2007). Ein direkter Zugang zum Feld war in Deutschland lediglich einmalig im Falle einer vorherigen Beobachtung einer ETC-Schulung möglich. Dies bot die Gelegenheit, potenzielle Interviewpartnerinnen und -partner direkt anzusprechen, wobei auch hier erst die Genehmigung durch die Referatsleitung eingeholt werden

musste, die diese nicht in allen Fällen erteilte. Die seitens der Behörde kontrollierte Rekrutierungspraxis ist für das Verständnis der Ergebnisse auf der deutschen Seite zu berücksichtigen.

Weiterhin spielten strukturelle Rahmenbedingungen eine Rolle: Die Erhebungsphase der Studie fiel neben den oben erwähnten Aspekten in einen Zeitraum, in dem das Amt mit steigenden Antragszahlen konfrontiert war und angesichts eines Mangels an Personal und Ressourcen agierte. Mehrmals wurde in der Aushandlung von Interview- und Beobachtungsterminen auf Anordnungen des Bundesinnenministers verwiesen, wonach die Asylzahlen und die Abarbeitung des Überhangs an unbearbeiteten Anträgen oberste Priorität haben sollten,[6] weshalb man schlicht keine Zeit hätte, Interviews zu geben. Auch kam es im Verlauf der Feldphase wiederholt zu größeren und kleineren Umstrukturierungen innerhalb des Amtes und zu personellen Veränderungen, insbesondere auf der Gruppen- und Abteilungsleitungsebene, was die Aushandlungsprozesse zusätzlich erschwerte.

Ein weiterer wichtiger und seitens des Amtes wiederholt thematisierter Aspekt war die verzögerte Umsetzung des ETC-Programms in Deutschland. Da die ETC-Schulungen in Deutschland deutlich später begannen als in Schweden,[7] befragte die zuständige Projektmitarbeiterin zunächst die seitens des EASO bereits ausgebildeten ETC-Trainerinnen und -trainer, d. h. dasjenige Personal, das als Multiplikator für das BAMF vorgesehen war. Weiterhin wurde die bisherige nationale Schulungs- und Verfahrenspraxis untersucht (s. a. Schneider 2019). Im Zusammenhang mit dem verzögerten Start der ETC-Schulungen wurden in Gesprächen mit der Behörde Bedenken geäußert, wie sich dies auf die Untersuchungsergebnisse, insbesondere im Vergleich zu Schweden, auswirken könnte. Die Verzögerungen wurden seitens der Behörde v. a. auf drei Faktoren zurückgeführt: 1. die langwierige Übersetzung aller (zum damaligen Zeitpunkt dreizehn) Module in die deutsche Sprache, 2. Ausfälle beim technischen Personal des EASO, das für das ›Uploaden‹ der übersetzten Module auf die Online-Plattform zuständig war, 3. der zu Beginn der Studie herrschende Schulungs- und Weiterbildungsstopp innerhalb

6 Wobei ein Überhang an unbearbeiteten Anträgen ein weiter zurückreichendes Problem der deutschen Behörde war (Thränhardt 2014), was auch seitens der Gesprächspartnerinnen und -partner im BAMF mehrfach betont wurde, die einen fehlenden politischen Willen zur Aufstockung des Personals beklagten.

7 In Deutschland wurde im Herbst 2013 mit ersten ETC-Schulungen begonnen, die aber erst ab Herbst 2014 systematischer ausfielen, während in Schweden bereits 2009 eine Pilotphase begann und ab 2012 systematisch ETC-Trainings stattfanden, siehe dazu die Kapitel 4 und 5 dieses Bandes sowie die Darstellung in Schneider und Wottrich (2017).

des BAMF. Das Arbeitsprogramm der Studie passten wir insofern den Bedingungen im Feld an, indem wir uns nun darauf konzentrierten, zunächst den Ist-Zustand der Schulungs- und Asylverfahrenspraxis in Deutschland zu dokumentieren sowie die verschiedenen Wissensformen, die für die Arbeit der Mitarbeitenden der Asylbehörden relevant waren, zu rekonstruieren. Zu diesem Zweck fanden folgende Arbeitsschritte in wiederholten Feldphasen statt:

In einer ersten Feldforschungsphase zwischen Februar und Juni 2013 wurden folgende Erhebungsschritte durchgeführt: (1) Interviews mit nationalen Trainerinnen und Trainern (die bereits die Ausbildung des EASO absolviert hatten); (2) Teilnahme zu Beobachtungszwecken an zwei fünftägigen (nationalen, also nicht mit dem ETC zusammenhängenden) Grund- bzw. Aufbauschulungen für Asylentscheiderinnen und -entscheider; (3) Hospitationen (jeweils fünf Tage) in einer Außenstelle des BAMF und im Dublin-Referat. Während in der Außenstelle auch die Interaktionen zwischen Behördenmitarbeitenden und Antragstellenden (bei der Antragstellung und bei Anhörungen) sowie Verhandlungen vor dem Verwaltungsgericht beobachtet werden konnten, handelte es sich bei der Arbeit im Dublin-Bereich um eine reine Schreibtischarbeit. Hier spielten die bereits angesprochenen Aspekte der schriftbasierten Arbeit von Behörden eine besonders wichtige Rolle, insbesondere dahin gehend, die Zusammenarbeit zwischen den Behörden verschiedener Mitgliedsstaaten im Rahmen des Dublin-Verfahrens zu verstehen.

Während einer zweiten Erhebungsphase im November 2013 nahm eine Projektmitarbeiterin an der ersten in Deutschland durchgeführten ETC-Schulung (zum Modul *›Evidence Assessment‹*) teil. Dies diente zugleich der Kontaktaufnahme mit Interviewpartnerinnen und -partnern, wobei es sich hier um eine der wenigen – seitens des Amtes genehmigten – direkten Möglichkeiten der Kontaktaufnahme handelte. Weitere Interviews konnten aufgrund von Schwierigkeiten bei der Aushandlung von Interviewterminen erst in einer dritten Feldphase zwischen März und Juli 2014 realisiert werden. Unfreiwillig war danach die Erhebung abgeschlossen, denn auch auf mehrmalige Nachfrage waren keine weiteren Interviews oder Beobachtungen mehr möglich.

Insgesamt wurden 15 Interviews durchgeführt (siehe Appendix II), acht davon mit Personen, die auch als ETC-Trainerinnen und -trainer ausgebildet worden waren. Da diese in Deutschland oft selbst als Entscheidende fungierten, begleitete die zuständige Projektmitarbeiterin einige zudem bei ihrer Arbeit. Insgesamt konnten damit 17 Asylanhörungen sowohl bei ETC-geschulten als auch bei Mitarbeitenden beobachtet werden, die bisher nicht mit dem ETC in Berührung gekommen waren. Die Interviews und Beobachtungsdaten wurden im Rahmen von

ein- bis fünftägigen Aufenthalten in acht verschiedenen Außenstellen sowie im Dublin-Referat und in der Zentrale in Nürnberg erhoben.

Ende 2014 gab es eine Rückmeldung an das Feld, indem wir im Rahmen eines Vortrags in der Zentrale des BAMF Einblicke in den Stand der Forschungsarbeiten gaben. Teilnehmende waren hier die uns benannte Kontaktperson und Vertreterinnen und Vertreter aus der Personalabteilung. Von den Fachreferaten oder auch den höheren Ebenen der Organisation war – laut Auskunft des Amtes aus terminlichen Gründen – niemand anwesend. Im Rahmen dieser Präsentation erhielten wir wertvolle Rückmeldungen seitens der Mitarbeitenden, die uns erlaubten, einige der Ergebnisse neu oder anders einzuordnen bzw. manche Schwerpunkte anders zu setzen. Zu einer weitergehenden Nachbereitung der Präsentation bzw. zu Rückmeldungen seitens der Fachreferate kam es nicht, was ebenfalls mit der bereits genannten zeitlichen Belastung des Amtes begründet wurde.

7.2.3 Die Erhebung in der schwedischen Behörde

Über ein Anschreiben an den Generaldirektor des *Migrationsverket* nahm das Projekt-Team im Februar 2013 den Kontakt auf. Eine formale schriftliche Erlaubnis seitens der Behörde lag im März 2013 vor. Dabei wurde eine Kontaktperson genannt, die der Asylprüfungsabteilung angehörte, die für unser Projekt von Interesse war. In Schweden wurde insofern zwar ebenfalls das für die Bearbeitung von Asylanträgen zuständige Personal über die Behörde vermittelt. Allerdings war ein direkter Feldzugang zumindest teilweise gegeben. So wurden Interviewpartnerinnen und -partner auch direkt vor Ort rekrutiert, etwa nach der Observierung eines Teammeetings oder anlässlich eines krankheitsbedingt ausgefallenen Interviewtermins, für den sich so ein Ersatz finden ließ. Diese Interviewten benötigten offenbar keine weitere Genehmigung durch Vorgesetzte oder Leitungsstellen. Die Herstellung des Kontakts mit den schwedischen ETC-Trainerinnen und -trainern ging außerdem größtenteils anhand eines von der Projektmitarbeiterin initiierten Schneeballsystems vonstatten. Somit war die Rolle des *Migrationsverket* als eine Art Gatekeeper (Thomas et al. 2007) nicht im gleichen Maße ausschlaggebend, wie dies bei der Feldforschung in der deutschen Behörde der Fall war. Beim Zugang zum schwedischen Feld half weiterhin eine externe Kooperationspartnerin aus Schweden. Sie verfügte über Kenntnisse zu der laufenden Untersuchung, war während einiger Gespräche, Interviews und Hospitationen vor Ort anwesend und stand außerdem ihrerseits für Gespräche zur Verfügung.

Ende November 2013 kam es zunächst zu einem Konsolidierungstreffen zwischen drei Projektmitgliedern, gemeinsam mit der externen Kooperationspartnerin und einigen Behördenmitarbeitenden des *Migrationsverket*. Es diente dazu, dass

sich die Behörde und das Forschungsteam gegenseitig kennenlernten, die Forschenden ihr Erkenntnisinteresse vorstellten und dass erste Vereinbarungen zu weiteren Schritten der Feldforschung getroffen wurden. Trotz dieser Absprachen kam es zu Verzögerungen und – ähnlich wie bei der deutschen Teilstudie – brachte der letztendliche Zugang zum Feld gewisse Herausforderungen mit sich und musste vor Beginn des ersten Feldforschungsaufenthaltes erneut mit den Personen vor Ort verhandelt werden. Dabei spielten Sensibilitäten der Behörde (z. B. angebrachte Datenschutzbedenken) eine Rolle. Nach der Beseitigung erster Vorbehalte zeigte sich die schwedische Behörde im Verlauf der gesamten Feldforschungen sehr kooperationsbereit.

Die Projektmitarbeiterin stand dabei im Kontakt mit der Abteilungsleitung, die während der Absprachen der ersten drei Feldforschungsaufenthalte als eine Art Gatekeeper (vgl. Thomas et al. 2007) agierte. So wurden die Details bzgl. der Interviews, beispielsweise Interviewtermine und -dauer sowie die Anzahl der Interviewpartnerinnen und -partner, wie auch die Beobachtung einer ETC-Schulung und die Weitervermittlung an eine Trainerin[8] von und mit der Abteilungsleitung koordiniert. Daher ist – wie im Falle der deutschen Behörde – eine mögliche Selektion von ›Vorzeigemitarbeitenden‹ bzw. ›Vorzeigetrainerinnen und -trainern‹ auch für das schwedische Feld zu bedenken. Hervorzuheben ist jedoch auch das Entgegenkommen der Abteilungsleitung bzgl. der Details und des Umfangs der Feldforschung. Außerdem rekrutierte die Abteilungsleitung nicht nur einige der ihr direkt unterstellten Mitarbeitenden, sondern auch Asylsachbearbeitende anderer Abteilungen als Interviewpartnerinnen und -partner.

Die Feldforschung in Schweden wurde schließlich von einer sprachkundigen deutschen Projektmitarbeiterin durchgeführt. Die Mehrsprachigkeit im Forschungsprozess, in dem Schwedisch, Deutsch und Englisch zur Anwendung kamen, führte zu methodischen Herausforderungen, die im weiteren Verlauf noch ausgeführt werden (siehe 7.4). Im Rahmen von insgesamt vier Feldforschungsaufenthalten im Jahr 2014 fanden insgesamt 26 Interviews mit Mitarbeitenden der schwedischen Behörde statt. Darüber hinaus konnten zwei ETC-Schulungen sowie Abteilungs- und Teammeetings sowie während kurzer Hospitationen auch der Arbeitsalltag zweier Mitarbeitender beobachtet werden (siehe auch Appendix II). Während jeder der im Folgenden dargestellten Feldforschungsphasen im Jahr 2014 gab es unterschiedliche thematische Schwerpunkte.

---

8 Von diesem über die Behörde vermittelten Interview ausgehend wurden schließlich im Sinne des Schneeballsystems weitere Trainer:innen als Interviewpartner:innen weitervermittelt.

Die erste Feldforschungsphase fokussierte den *street level*. Es fanden 15 Interviews mit dem Personal der Asylbehörde statt, davon 13 mit ETC-geschulten Mitarbeitenden (*case worker* und *decision-maker*)[9] und zwei mit Sachbearbeitenden (*case worker*), die bisher nicht an einer ETC-Schulung teilgenommen hatten. Ziel war es, Wissensbestände, berufspraktische Routinen sowie mögliche Veränderungen von berufspraktischen Abläufen (z. B. durch die Teilnahme am ETC-Programm) zu erfassen.

Die zweite Feldforschungsphase diente der Rekonstruktion des Umsetzungsprozesses des ETC Schulungsprogramms, wozu eine ETC-Schulung zu beobachten war und ETC-Trainerinnen interviewt wurden. *Wegen der besseren Vergleichbarkeit der Beobachtungsdaten wurde auch im schwedischen Feld – wie bereits in der deutschen Behörde sowie im Rahmen der multi-nationalen Schulungen – eine Schulung im Modul ›Evidence Assessment‹ beobachtet.* Während der Erhebung standen u. a. die Vermittlung der Inhalte und die Herstellung von Anschlussfähigkeit an nationale und europäische Verfahrens- und Rechtstraditionen sowie die Rezeption und Diskussionen der Inhalte seitens der Teilnehmenden im Mittelpunkt.

Durch die dritte Feldforschungsphase sollten, analog zur deutschen Teilstudie, weiterführende Erkenntnisse zu Berufspraxis und Verfahrensabläufen auf dem *street level* wie auch zur Implementierung des ETC-Programms in Schweden gewonnen werden. Dazu dienten drei Interviews mit Experten und Expertinnen sowie zwei Einzelinterviews mit Asylsachbearbeitenden, die noch an keiner ETC-Schulung teilgenommen hatten. Um die Berufspraxis und die Strukturen und Hierarchien in den schwedischen Asylprüfungsabteilungen rekonstruieren zu können, fanden zudem kurzzeitige ereignisbezogene Hospitationen statt, beispielsweise die Beobachtung von Team- und Abteilungsmeetings. Darüber hinaus wurden durch eine mehrstündige Begleitung einer Asylentscheiderin (und ETC-Trainerin) Abläufe und Routinen der Berufspraxis beobachtet, insbesondere die Interaktion zwischen *case worker* und *decision maker*, was sich als eine der Partikularitäten der Arbeitsteilung in schwedischen Asylverfahren herausstellte (s. a. Schneider/Wottrich 2017). Die Beobachtung der Beschäftigten bei einer Anhörung war – anders als in Deutschland – hingegen nicht möglich. Hier spielten Sensibilitäten der Behörde eine Rolle. In der Begründung wurde auf das Wohl der Antragstellenden verwiesen: Zum einen sei das Beisitzen nicht möglich, um die Anonymität der Asylsuchenden zu gewährleisten und ihre persönlichen Daten zu schützten,

---

9 Bei einer Entscheiderin beschränkten sich die Schulungserfahrungen lediglich auf die E-Learning/Schulung; eine *Face-to-Face*-Schulung stand zum Zeitpunkt des Interviews jedoch unmittelbar an.

und zum anderen deshalb, weil sich die Antragstellenden durch eine weitere bei der Anhörung anwesende Person unwohl, bedrängt oder eingeschüchtert fühlen könnten.

Die vierte Feldforschungsphase im Dezember 2014 schloss die Datenerhebung bei der schwedischen Behörde ab, wobei erneut die Rekonstruktion des Umsetzungsprozesses der ETC-Schulungen im Fokus stand. Dazu wurde eine weitere ETC-Trainerin interviewt und eine zusätzliche ETC-Schulung im Modul ›*Evidence Assessment*‹ an einer anderen Außenstelle beobachtet.

7.2.4 Vorgaben des Feldzugangs und Auswahlentscheidungen

Aufgrund des dargestellten Feldzugangs zu den nationalen Behörden fand lediglich bei der transnationalen Erhebung durchgehend eine Fallauswahl seitens der Forschenden statt. Sie orientierte sich an Kriterien, die aufgrund der Fokussierung auf einzelne Programmmodule von Interesse waren. In den Asylbehörden spielten im Unterschied dazu auch deren Eigenrekrutierungen eine bedeutende Rolle, wobei dies in besonderer Weise in der deutschen Asylbehörde der Fall war.

Im Falle der in den Behörden erhobenen Interviews ist das schließlich realisierte Sampling hinsichtlich der Qualifikationsprofile der Beschäftigten von Interesse. Wie von Schneider und Wottrich (2017) zur Diskussion gestellt, spiegelt der vorliegende Datenbestand wichtige Unterschiede in der Personalstruktur der beiden Behörden wider. So unterschieden sich die befragten Personen in Deutschland und Schweden hinsichtlich ihrer Berufsbiografien, Abschlüsse und beruflichen Erfahrung im Amt. Während das Personal in den Asylprüfungsabteilungen der *Migrationsverket* ein abgeschlossenes universitäres Studium vorweisen musste und die Mehrheit der Befragten einen juristischen Hintergrund hatte, handelte es sich bei den Befragten des BAMF, den in Deutschland geltenden Voraussetzungen zur Beschäftigung im öffentlichen Dienst entsprechend, v. a. um Verwaltungsangestellte bzw. -beamte des gehobenen Dienstes, die häufig an den Verwaltungsfachhochschulen des Bundes oder der Länder ausgebildet worden waren. Diese Bedingungen zeigen sich in der Gegenüberstellung der jeweiligen Teil-Samples zu den betreffenden Behörden (siehe Appendix II), die insofern auch Unterschiede in den Verwaltungskulturen widerspiegeln.

Zudem beeinflusste der Stand der Umsetzung des ETC-Trainings in den Behörden das realisierte Sampling: In beiden Behörden wurden die ebenfalls befragten Trainerinnen und Trainer für das ETC-Programm so ausgewählt, dass sie auch über praktische Erfahrungen in den Asylverwaltungen verfügten. Insbesondere aufseiten der deutschen Behörde konnte daher die zum damaligen Zeitpunkt vergleichsweise geringe Anzahl an ETC-geschulten Mitarbeitenden dahin gehend

ausgeglichen werden, dass die befragten Trainerinnen und Trainer ausführlich über ihre frühere oder zum Zeitpunkt der Befragung teils noch laufende Tätigkeit als (Asyl-)Sachbearbeitende berichten konnten (Schneider/Wottrich 2017).

Während die in englischer Sprache geführten Interviews durchgehend in die Auswertung einbezogen wurden, konnten aus Kapazitätsgründen nur ausgewählte Interviewauszüge der auf Schwedisch geführten Interviews übersetzt werden (siehe 7.4). Die Kriterien für die Auswahl geeigneter Textpassagen orientierten sich an den als theoretisch interessant geltenden Befunden, z. B. an der Wahrnehmung des GEAS und, darin inbegriffen, an der transnationalen Verwaltungskooperation. Ferner wurden Textpassagen, die Aufschluss über die Besonderheiten des schwedischen Asylverfahrens auf dem *street level* gaben, vorzugsweise übersetzt. Selbst wenn die Auswahl im Feld stellenweise wenig Gestaltungsmöglichkeiten bot, waren insofern noch während der Auswertung weitere Auswahlentscheidungen möglich. Allerdings kann von einer ›theoretischen Sättigung‹ im Sinne eines Grounded-Theory-basierten Verfahrens (Glaser/Strauss 1967: 61) nicht die Rede sein. Stattdessen ging es, wie in den bisherigen Überlegungen dargelegt, vielmehr darum, die Folgen nicht intendierter Auswahlprozesse zu reflektieren (Roberts 2012; Schittenhelm 2009: 20ff.) sowie die Auswahlentscheidungen seitens der Forschenden zu dokumentieren.

7.3 DIE DATENANALYSE

Die Datenanalyse zielte darauf ab, die transnationale Entwicklung des ETC-Programms als Instrument zur Implementierung des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems (GEAS) und dessen Umsetzung in nationalen Asylbehörden zu ermitteln. Hier standen die Bedingungen der Asylverfahren in der deutschen und schwedischen Behörde mit ihrem je unterschiedlichen Stand der Umsetzung des ETC-Schulungsprogramms im Mittelpunkt. Der Blick auf die behördliche Praxis schloss mögliche Varianten lokaler Praktiken im Binnenraum der jeweiligen Asylbehörde bzw. in ihren verschiedenen Außenstellen und Abteilungen ein. Die Untersuchung bezog auf diese Weise Analyse- und Vergleichseinheiten auf verschiedenen Ebenen ein, die im Weiteren zunächst unter methodologischen Gesichtspunkten zur Sprache kommen. Im Anschluss daran stellen wir die Analysemethoden dar, die für die verschiedenen Datensätze zur Anwendung kamen.

7.3.1 Analyse- und Vergleichseinheiten

Unsere Untersuchung der Europäisierung des Asylfeldes basiert auf dem Vergleich der schwedischen und deutschen Asylbehörde. Allerdings sind die Asylbehörden der Mitgliedsländer in europäisch-transnationale Vergesellschaftungsprozesse eingebunden, da u. a. durch Instrumente des GEAS eine Abstimmung der Asylpolitik und Asylverwaltung innerhalb der EU angestrebt wird.[10] Es geht insofern um eine Untersuchung institutioneller Felder, in der je unterschiedliche – transnationale, nationale oder lokale – Vergesellschaftungsformen beobachtbar sind. So können die Asylbehörden einerseits länderübergreifende Gemeinsamkeiten aufweisen, andererseits ist es auch möglich, dass sich innerhalb nationaler Behörden lokale Besonderheiten zeigen.

Um soziale Prozesse über verschiedene Institutionen und Länder hinweg zu beobachten, entschieden wir uns für die Konzeption komplexer Fallstudien. Auf diese Weise untersuchten wir die Entwicklung und Umsetzung eines Moduls des ETC-Programms (siehe Kapitel 4) mittels einer prozessbezogenen Fallstudie (vgl. Brennett/Checkel 2015), die transnationale Verwaltungskooperationen und die Umsetzung der Schulungsinhalte in nationalen Behörden, d. h. in Deutschland und Schweden, einbezog. Die Möglichkeit, Fälle anhand theoretischer Interessen unter Einbeziehung verschiedener Akteure und Prozesse zu konzipieren (Strauss 1978; Walton 2009), kommt hier mit Blick auf Prozesse einer Europäisierung zum Tragen.

Da Organisationen dazu tendieren, sich eindeutigen Definitionen und Abgrenzungen zu entziehen, bestand ein wichtiger Arbeitsschritt – gerade auch im Rahmen unserer feldtheoretischen Perspektive (s. a. Kapitel 2 und Lahusen 2016) – darin, zu bestimmen, wo das ›Feld der Asylverwaltung‹ anfängt und wo es aufhört. Bei der Auswertung konzentrierten wir uns daher zunächst darauf, den Arbeitsprozessen, Kontakten und Interaktionen von einer spezifischen Situation aus zu folgen (Schneider/Wottrich 2017). Auf dieser Grundlage konnten die Verkopplungen zwischen einzelnen Praktiken und deren (sozial-)räumliche Reichweite bestimmt und miteinander verglichen werden. Für den länderübergreifenden Vergleich implizierte dies auch, nationale Kontexte nicht als eindeutig gegeben anzunehmen, sondern in den Situationen selbst Unterschiede, Gemeinsamkeiten und wechselseitige Bezugnahmen aufzuspüren.

Wie die weitere Darstellung zeigt, ermöglichten die kombinierten Auswertungsmethoden komparative Analysen auf verschiedenen Ebenen: So richtete sich

---

10 Siehe auch Liebeskind (2011) zur Analyse des EU-weiten Bologna-Prozesses, den sie mit Blick auf die Hochschullehre in Deutschland und Frankreich untersuchte.

das Interesse einerseits auf die transnationale Verwaltungskooperation, die anhand konkreter Einblicke in die Entwicklung des ETC-Schulungsprogramms analysiert wurde. Andererseits war es möglich, lokale Praktiken und Akteure innerhalb der nationalen Behörde zu ermitteln. Darüber hinaus bot sich die Gelegenheit, die Rahmenbedingungen der Asylverwaltung und die Verwaltungspraktiken in der deutschen und der schwedischen Behörde anhand einer Gegenüberstellung und so in einer vergleichenden Perspektive verschiedener nationaler Asylsysteme in den Blick zu nehmen.

7.3.2 Verfahren der Datenanalyse

Die Auswertung der Interviews mit Expertinnen und Experten, um Rahmenbedingungen zum Ablauf des Asylverfahrens oder zur Programmentwicklung von ETC-Modulen zu ermitteln, orientierte sich an dem von Meuser und Nagel (1991) zur Diskussion gestellten Vorgehen bei der Auswertung von leitfadengestützten Expert:inneninterviews. Dem entsprechend wurden die Interviewbefunde zusammengefasst (›paraphrasiert‹) und in thematischer Gliederung dargestellt, ehe ein thematischer Vergleich erfolgte. Dabei interessierten im Rahmen vorliegender Auswertung die jeweiligen institutionellen oder organisatorischen Handlungsbedingungen. Die für die Untersuchung an anderer Stelle erfolgte Ermittlung gemeinsamer Wissensbestände, Wirklichkeitskonstruktionen und Deutungsmuster wurde im Falle der so ausgewerteten Expert:inneninterviews nicht weiterverfolgt. Allerdings gingen wir bei unserer Untersuchung davon aus, dass auch das Wissen von Personen mit Expertise keinesfalls eindeutig abgrenzbar ist von sonstigen Wissensvorräten, die in professionellen Handlungsfeldern zur Anwendung kommen, einschließlich alltagsweltlicher Wissensgenerierung (s. a. Hitzler 1994). Auch die Art und Weise, wie in Prozessen und Instrumenten der Europäisierung das Wissen von Expertinnen und Experten von Bedeutung wird, kann verschiedene Funktionen beinhalten (Boswell 2008).

Das Projekt nutzte die *Grounded Theory* (Strauss/Corbin 1996) bzw. deren Weiterentwicklung in Form der Situationsanalyse (Clarke 2011) für die Auswertung von Dokumenten, Beobachtungsprotokollen und Interviewdaten. Die Situationsanalyse bot sich für unser Vorhaben an, um Interaktionen nicht allein zwischen Personen, sondern auch mit Blick auf materielle Elemente (technische, materielle Gegebenheiten) und institutionelle Rahmenbedingungen zu beachten. ›Situation‹ bezog sich dabei nicht im engeren Sinne lediglich auf Interaktionen auf der Mikro-Ebene, sondern berücksichtigte auch weitergehende Aushandlungsprozesse, Netzwerke und Diskurse (Clarke 2012: 121ff.). Damit kam ein erweiterter Situationsbegriff zur Anwendung, der sich ansatzweise auch in Überlegungen von

Anselm Strauss zu Aushandlungsprozessen in Organisationen zeigt (Strauss 1978: 98). Mit Blick auf die Verfahrensebene ging es beispielsweise um das *mapping* lokaler Verfahrenspraktiken im BAMF, bei dem die Situationsanalyse zur Anwendung kam. Die empirische Basis für diesen Auswertungsschritt bildete die Gesamtheit der erhobenen Dokumente, Beobachtungsprotokolle und Interviewdaten. Damit wurden auch in der Auswertung die Begrenztheit der Analyse und die Partikularität der Perspektiven akzeptiert (Clarke 2011: 215).

Die dokumentarische Methode (Bohnsack 2021), insbesondere in der für die Interviewanalyse ausgearbeiteten Variante (Nohl 2017), kam weiterhin zur Anwendung, um Wissensformen und Deutungsmuster in der Praxis der Asylverwaltung und in den damit einhergehenden Entscheidungen zu analysieren (Schittenhelm/Schneider 2017). Sie umfasste die Auswertungsschritte der formulierenden und der reflektierenden Interpretation, wobei Letztere auch implizite Sinnmuster und Relevanzkriterien berücksichtigte (Bohnsack 2021; Nohl 2017). Von Interesse war hier überdies, mögliche Zusammenhänge zwischen den Wissensbeständen, der Positionierung der Akteure in den Verfahrensabläufen und den Anforderungen einzelner Arbeitsschritte herauszuarbeiten. Auch wenn Interviews, anders als die teilnehmende Beobachtung, keinen direkten Zugriff auf die – beobachtbare – Handlungspraxis ermöglichen, dienen sie in unserer Untersuchung dazu, Wissensformen unterschiedlichster Art und ihre jeweilige Bedeutung im Feld zu erschließen (vgl. Honer 1994; Lamont/Swidler 2014). Dabei ermöglichte die wissenssoziologisch fundierte dokumentarische Methode, auch die Einflüsse impliziter Wissensbestände im Asylverfahren aufzuzeigen (Schittenhelm 2015).

7.4 Der Umgang mit Mehrsprachigkeit und Übersetzungen

Dieser Abschnitt diskutiert unseren Umgang mit Mehrsprachigkeit und Übersetzungen im Forschungsprozess. Die folgenden Überlegungen unterscheiden den Zeitpunkt und die Bedingungen von Mehrsprachigkeit und Übersetzungen im Verlauf der Untersuchung, um unseren Umgang mit methodischen Anforderungen darzustellen.[11]

Zwar können Forschende mehrsprachig erheben, auswerten und präsentieren, indem sie sich gekonnt mehrerer Sprachen bedienen. Nicht immer bedeutet Mehrsprachigkeit also, dass sie ihre Arbeitsschritte nicht in den Sprachen durchführen,

11 Siehe ausführlicher zu den in diesem Abschnitt angesprochenen Anforderungen von Mehrsprachigkeit Schittenhelm (2017).

in denen sie selbst in ihrem Alltag leben und arbeiten. Ein besonderer Reflexionsgrad ist allerdings dann gefragt, wenn Forschende und Erforschte über keine gemeinsame Sprache verfügen bzw. wenn Forschende nicht alle Sprachen kennen, die in einem multilingualen Feld zur Anwendung kommen. Sie nehmen dann Übersetzungen Dritter in Anspruch, ohne Ausgangs- und Zielsprache gleichermaßen zu beherrschen. Auf solche Bedingungen konzentrieren sich die folgenden Überlegungen. Zudem beziehen sie sich auf Mehrsprachigkeit in der Arbeit mit verbalen Daten, die durch Interviews erhoben und anschließend verschriftlicht und ausgewertet werden. Mit Mehrsprachigkeit umzugehen, erfordert nach unserem Verständnis zwar einen Bezug auf allgemeine methodologische Überlegungen der qualitativen Sozialforschung, doch stellen sich auch spezifische Anforderungen, die aus konkreten Umständen von Mehrsprachigkeit in einer qualitativen Untersuchung resultieren (Kruse et al. 2012; Liebeskind/Inhetveen 2009; Wettemann 2012).

7.4.1 Formen der Mehrsprachigkeit im Forschungsfeld

Mehrsprachigkeit im Forschungsfeld hat mehrere Seiten: Die Erforschten sprechen entweder nicht in ihrer Muttersprache, wenn sie befragt werden, oder die Forschenden arbeiten in der Feldforschung mit fremdsprachlichen Kenntnissen oder nehmen Übersetzungen in Anspruch (Kruse/Schmieder 2012: 248). Im vorliegenden Projekt gab es mehrere Möglichkeiten, wie Mehrsprachigkeit im Forschungsfeld auftreten konnte:

Die Erhebung in Schweden fand in zwei Sprachen statt:[12] auf Englisch im Falle der Interviews mit den dortigen nationalen Trainerinnen und Trainern des europäischen Programms. Sie führten die Schulungen in Schweden durch und wurden selbst in europaweit durchgeführten *Train-the-Trainer*-Schulungen ausgebildet. Es handelte sich also um eine Personengruppe, die aufgrund ihrer Fortbildung über ausreichende Kenntnisse der englischen Sprache verfügen musste. Weiterhin wurden Interviews mit Expertinnen und Experten zu Fragen der europaweiten Trainings auf Englisch geführt. Schwedisch, die weitere Sprache im Forschungsfeld, kam hingegen in Interviews mit Beschäftigen zur Anwendung, die an den nationalen Schulungen in Schweden teilnahmen. In ihrem Arbeitsalltag

---

12 Der Umstand, dass sich die Erhebung hierzulande ausschließlich der deutschen Sprache bediente, schließt nicht aus, dass Sprache auch hier professionsspezifische Merkmale aufweist, zu Erfordernissen des Spracherwerbs bei der Feldforschung in der eigenen Muttersprache Senft (2012).

wurde hauptsächlich die schwedische Sprache benutzt, weshalb sie zu ihrer Berufsausübung auch in dieser Sprache befragt wurden. Mehrsprachigkeit im Forschungsfeld implizierte in unserer Untersuchung insofern keine Übersetzungsleistungen im Feld oder in der unmittelbaren Interviewführung.[13]

Es stellte sich als günstig heraus, dass alle Interviews in der schwedischen Asylbehörde von ein und derselben sprachkompetenten Mitarbeiterin des Forschungsteams geführt wurden. Als deutsche Muttersprachlerin war sie für die Interviews in zwei Sprachen, d. h. in Englisch und auf Schwedisch, zuständig. Auf diese Weise konnte sich die Interviewerin z. B. darauf einstellen, dass Befragte während der englischsprachigen Trainer-Interviews hin und wieder zu schwedischsprachigen Formulierungen übergingen bzw. ganze Sätze oder thematische Ausführungen auf Schwedisch formulierten. Die Rückgriffe auf die eigene Muttersprache wurden in der weiteren Auswertung berücksichtigt – d. h., die Passagen wurden auf Schwedisch transkribiert[14] und im weiteren Verlauf zwar übersetzt, aber in der Transkription immer in der Originalsprache beibehalten. D. h., sie waren damit als übersetzte Passagen gekennzeichnet.

Neben der Kombination von Sprach- und Methodenkompetenz setzten die fremdsprachigen Interviews auch notwendige Einblicke in das Feld und das spezifische Wissen der Mitarbeitenden der Asylbehörde voraus. Für Nachfragen auf der Basis des unmittelbaren Verständnisses des bisher Gesagten war z. B. fremdsprachiges wie auch lebensweltliches Wissen über das Forschungsfeld relevant, das sich erst aus dem Verlauf der Untersuchung ergab. Die zeitweilige Anwesenheit der schwedischen Kooperationspartnerin bei Befragungen in der schwedischen Asylbehörde war hier zunächst hilfreich, um evtl. Verständigungsfragen über Abläufe der Behörde direkt im Feld zu klären.[15] Weiterhin konnte beobachtet werden, dass die von der Interviewerin auf Schwedisch befragten Personen, die sie als Außenstehende der Asylbehörde wahrnahmen, vieles im Detail ausführten

13 Dies gilt für Übersetzungen im engeren Sinne. Für die fremdsprachig kompetente Mitarbeiterin fand die Tätigkeit im Forschungsfeld durchaus mit Übersetzungen und Übertragungen zwischen den angewandten Sprachen statt.

14 Die mit der Transkription beauftragten Firmen boten Transkriptionen in Englisch und Schwedisch an.

15 Für den Interviewverlauf war dies jedoch nicht immer günstig, weshalb im Zuge der Feldforschung von Interviews zu dritt abgesehen wurde. Verfolgen Forschende das Anliegen, die Befragten möglichst in ihrer Muttersprache zu interviewen, können sie bei Einschränkungen ihrer Fremdsprachenkenntnisse evtl. einfache Aufrechterhaltungs- und Vertiefungsfragen verwenden, um die Befragten dann ausführlich in ihrer Muttersprache reden zu lassen (Kruse/Schmieder 2012: 249).

und erklärten. Der Umstand, dass sie keine schwedische Muttersprachlerin war, trug potenziell zu dieser Wahrnehmung bei.

Wurden die Befragten dagegen in einer Fremdsprache interviewt, galt dies, gemäß der bisherigen Diskussion, zugleich als Einschränkung ihrer Artikulationsmöglichkeit (Kruse/Schmieder 2012: 251). Im vorliegenden Fall konnten englische Sprachkenntnisse jedoch bei einem Teil der Befragten vorausgesetzt werden. Mit zwei Arten der fremdsprachigen Interviewführung – erstens in der Muttersprache der Befragten und zweitens durch die Verständigung über Englisch als *lingua franca* – stellte sich die Untersuchung insofern auf die Bedingungen im Forschungsfeld ein. Diese zwei Arten waren in der anschließenden Verschriftlichung und Auswertung der Daten mit je anderen Anforderungen verbunden.

7.4.2 Verschriftlichung und Übersetzung der Interviewdaten

Die Interviews wurden in die Sprache transkribiert, in der sie erhoben wurden. Die in englischer Sprache geführten Interviews wurden direkt ausgewertet, die schwedischsprachigen Interviews zuerst auszugsweise übersetzt. Vor einer Übersetzung fertigte die sprachkompetente Mitarbeiterin einen thematischen Verlauf auf Basis der schwedischsprachigen Transkriptionen an. Er diente der Auswahl von Interviews und Textauszügen für die Übersetzung. Darüber hinaus sollten im weiteren Verlauf der Auswertung auch erste Befunde für die weitere Auswahl berücksichtigt werden. Indem die Auswahl schrittweise stattfand, konnte sie auch Zwischenergebnisse berücksichtigen.

Im Vorfeld stellte sich zudem die Frage, in welche Sprache übersetzt werden sollte. Mit der schließlich getroffenen Entscheidung zugunsten einer Übersetzung in die englische und nicht in die deutsche Sprache wurde der Charakter eines fremdsprachlichen Textes aufrechterhalten und eine vermeintliche Vertrautheit und sprachliche Nähe, die einem übersetzten Text möglicherweise nicht genügend Rechnung getragen hätte, vermieden. Darüber hinaus war durch die Übersetzung in die englische Sprache gewährleistet, dass die Präsentation der Daten im nationalen und internationalen Kontext keine nochmalige Übersetzung erforderte. Die in Schweden erhobenen Interviews lagen auf diese Weise im weiteren Ablauf alle in englischer Sprache vor. Während dies für die Datenpräsentation ein Vorteil war, ergab sich in der späteren Auswertung allerdings die Anforderung, zwischen übersetzten Daten und solchen, die bereits in englischer Sprache erhoben wurden, zu unterscheiden. In den weiteren Überlegungen zur Auswertung wurde daher zwischen übersetzten und fremdsprachig erhobenen Daten unterschieden, obwohl alle in englischer Sprache vorlagen. Doch zuvor soll die Übersetzung als erster Schritt der Textauslegung Beachtung finden.

Eine Übersetzung in der Phase der Verschriftlichung der Daten verändert die Originalsprache der erhobenen Daten noch vor der Auswertung. Um die Auswertbarkeit der übersetzten Daten zu gewährleisten, sehen bisherige Debatten vor, den Umgang mit Übersetzungen unter methodischen Gesichtspunkten zu reflektieren und offenzulegen (u. a. Birbili 2000; Halai 2007; Inhetveen 2012; Enzenhofer/Resch 2019; Wettemann 2012). So können Forschende z. B. die bei der Übersetzung eingehaltenen Spielregeln (Halai 2007), ihre Übersetzungstypen (Wettemann 2012) oder die Rolle von Übersetzungen im Forschungsverlauf (Enzenhofer/Resch 2019) darstellen. Angesichts der Debatte zur Übersetzung von verschriftlichten Sprachdaten ging unser Auftrag an die Übersetzerin mit folgenden Informationen, Bitten und Anweisungen einher.

- Wir informierten die Übersetzerin über die Ziele und Zwecke unseres Vorhabens.
- Der Charakter der mündlichen Rede sollte durchgehend erhalten bleiben.
- Wir baten die Übersetzerin, ggf. die Mehrdeutigkeit einzelner Begriffe und Wendungen offenzulegen, indem eigene Entscheidungen bei der Übersetzung solcher Textstellen, darunter auch Entscheidungen im Zusammenhang mit interkulturellen Übersetzungen, begründet und mögliche Alternativen dazu genannt werden. Dadurch wurden teilweise die Begriffe der Ausgangssprache – in unserem Fall Schwedisch – in den übersetzten Text aufgenommen.
- Sprichwörter, Umschreibungen oder spezielle Begriffe, die nur in der Ausgangssprache existieren, sollten als solche gekennzeichnet werden. Auch hier wurden die betreffenden Begriffe der Ausgangssprache in Klammern in den übersetzten Text aufgenommen.

Die so hergestellten Übersetzungen wurden von der Mitarbeiterin mit entsprechenden schwedischen Sprachkenntnissen gegengelesen. Dies bot die Gelegenheit, bestimmte Passagen – falls erforderlich – mit dem Team oder der Übersetzerin hinsichtlich der damit einhergegangenen Textauslegung zu diskutieren. Der Dialog mit der übersetzenden Person diente auch dem Nachvollziehen ihrer Textauslegung und ihres Wissens um die kontextspezifische Bedeutung der Begriffe im Forschungsfeld.[16] Während der Umgang mit den schwedischsprachigen Daten aufgrund der Übersetzungen hohe Anforderungen an die Verschriftlichung stellte, ging es im Falle der englischsprachigen Interviews lediglich darum, in der Transkription sporadische Sprachwechsel offenzulegen. Beide Arten der mehrsprachigen Datenanalyse werden im Weiteren zur Diskussion gestellt.

16 Siehe Schröer (2009) zur Bedeutung von Übersetzungen im interkulturellen Verstehen.

7.4.3 Die Auswertung fremdsprachiger und übersetzter Daten

Um die soziale Welt der Erforschten und ihre Wirklichkeitskonstruktionen zu analysieren, sind bei der Datenauswertung nicht allein die Themen ihrer Aussagen interessant. Vielmehr geht es auch darum, wie ein Thema zur Sprache kommt. Beispielsweise ist zu beachten, innerhalb welcher Orientierungsrahmen und anhand welcher Relevanzkriterien Themen besprochen werden (Bohnsack 2012: 137ff.). Von Interesse ist außerdem, welche Bedeutung die Verwendung von Begriffen im jeweiligen Umfeld hat. D. h., denselben Begriffen kommt je nach Kontext eines sozialen Milieus, eines professionellen Feldes etc. eine unterschiedliche Bedeutung zu (Senft 2012). Für die Datenanalyse stellt sich die Frage, wie eine anwendungsbezogene Bedeutung von Sprache zu beurteilen ist. Ungeachtet dessen, dass Forschende auch ihre Muttersprache nicht immer hinsichtlich aller Verwendungen kennen,[17] gelten mögliche Einschränkungen umso mehr für ihre Arbeit mit fremden Sprachen. Gerade für die Analyse fremdsprachiger Daten haben Forschende aber nicht unbedingt eine hinreichend breit gefächerte sprachliche Sozialisation in der betreffenden Fremdsprache durchlaufen –wenn eben nicht nur lexikalische Bedeutungen gefragt sind, sondern lebensweltliches Wissen auf Grundlage sozialer Verhältnisse und interaktiver Aushandlungen von Bedeutungen. Eine vorangegangene Übersetzung der Daten ist zudem bereits eine Textauslegung, die im Vorfeld der Datenauswertung stattgefunden hat.

Der Umgang mit fremdsprachigen Daten und Übersetzungen lässt insofern allgemeine Probleme des Verstehens sprachlicher Ausdrucksformen besonders deutlich werden. Bei der Auswertung von fremdsprachigen und übersetzten Texten spielten daher in unserer Untersuchung die folgenden Gesichtspunkte eine Rolle.

- Eine Übersetzung von Originaldaten sollte als vorhergehende Textauslegung im Rahmen der Analyse übersetzter Daten bedacht werden. Dazu dienten die Informationen der Übersetzerin zu Mehrdeutigkeiten oder Übersetzungsalternativen.
- Übersetzungsschritte zwischen Ausgangs- und Zielsprache konnten für die Forschenden intersubjektiv, d. h. durch mehrere Personen kontrollierbar und nachvollziehbar werden.

---

17 Auch wenn die Erhebung in der deutschen Asylbehörde ausschließlich auf Deutsch stattfand, wies die Sprache der Befragten professionsspezifische Merkmale auf, die einen entsprechenden Spracherwerb bei der Feldforschung erforderlich machten (s. a. Senft 2012).

- Englisch als *lingua franca* erforderte ebenfalls die Reflexion der Mehrsprachigkeit, da die Verwendung der englischen Sprache im deutschen und schwedischen Kontext gewisse Unterschiede aufweisen kann.

7.4.4 Mehrsprachige Ergebnispräsentationen

Die bisherige Darstellung diskutiert einen offenen Umgang mit Mehrsprachigkeit im Forschungsverlauf, um bereits die Voraussetzungen der zur Auswertung vorliegenden Daten zu reflektieren. Generell spielt der Zeitpunkt der Mehrsprachigkeit im Forschungsverlauf eine Rolle. Je früher Übersetzungs- und Transferleistungen stattfinden – z. B. bereits vor der Auswertung – desto mehr sind die weiteren Folgen für die Erkenntnisfindung zu beachten. Daher sind bereits die je unterschiedlichen Voraussetzungen von Mehrsprachigkeit im Forschungsverlauf für die jeweilige Datenanalyse zu reflektieren. Gleichzeitig kommen auf diese Weise nicht nur Grenzen des eigenen Verstehens ins Blickfeld, sondern auch ein mögliches Erkenntnispotenzial durch die Sensibilisierung für Sprache und ihren Gebrauch in verschiedenen Kontexten. Weiterhin spielt eine Rolle, inwieweit Übersetzungsschritte zwischen Ausgangs- und Zielsprache, wie sie in der vorliegenden Untersuchung vorkamen, durch weitere Personen kontrollierbar und nachvollziehbar sind.

Wir haben für die Ergebnispräsentation auf weitere Übersetzungen verzichtet. Daher präsentiert der Band die Interviewergebnisse in zwei Sprachen. Während die deutschsprachigen Interviewauszüge bereits in dieser Sprache erhoben wurden und damit in der Originalsprache präsentiert werden, gilt dies nur für einen Teil der englischsprachigen Interviewzitate, d. h. für die Interviews mit Expert:innen sowie mit schwedischen Trainer:innen des ETC-Schulungsprogramms. Bei den weiteren mit dem Personal der schwedischen Behörde geführten Interviews waren auf Schwedisch formulierte Aussagen zu übersetzen.

APPENDIX II: DATENÜBERSICHT

Übersicht der Interviews

Transnationale Ebene	**Deutschland**	**Schweden**
EASO UNHCR Nationale Behörden	Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BAMF)	*Migrationsverket*
10 Interviews	15 Interviews	26 Interviews
Modulexpertinnen und -experten des ETC-Programms[18]	Asylsachbearbeitende ETC-Trainerinnen und -trainer Sonstige[19]	Asylsachbearbeitende ETC-Trainerinnen und -trainer Sonstige
Beteiligte an der transnationalen Entwicklung von Modulen des ETC-Programms[20]	Teilnehmende an nationalen Schulungen (behördenintern entwickelte Schulungen und/oder ETC-Schulungen)	Teilnehmende an nationalen Schulungen (behördenintern entwickelte Schulungen, und/oder ETC-Schulungen)
Erhebungszeitraum: 2010-2012	Erhebungszeitraum: 2013-2014	Erhebungszeitraum: 2014

18 Unter den Modulexpertinnen und -experten gibt es auch Beschäftigte der schwedischen oder deutschen Asylbehörde, die von uns aber in der hier genannten Funktion in der transnationalen Erhebung befragt wurden.

19 Dies betrifft Personen, die in der Personalqualifizierung, Qualitätssicherung, transnationalen Verwaltungskooperation oder in leitender Funktion tätig waren.

20 Es handelt sich um ausgewählte Module (u. a. *Evidence Assessment*).

Vergleich des Interview-Samples in den nationalen Behörden

Interviews	**BAMF**	***Migrationsverket***
Anzahl insgesamt	15	26
Davon ausschließlich Asylsachbearbeitende[21]	4	6 *decision-maker* 11 *case worker*
Davon ETC-Trainerinnen und -trainer[22]	8	6
Sonstige	3	3
Berufliche Abschlüsse Verwaltungslaufbahn/Jura/Andere	11/3/1	0/19/7
0-5/6-20/>20 Jahre in Behörde tätig	7/0/8	15/8/3
Männlich/weiblich	8/7	8/18

21 Im BAMF wurde nicht zwischen Personen differenziert, die für Anhörungen oder Entscheidungen zuständig waren. Dies war im *Migrationsverket* anders (s. a. Schneider/Wottrich 2017). In dieser Zeile sind zudem nur diejenigen Personen aufgeführt, die neben der Bearbeitung von Asylanträgen keine weiteren Funktionen (bspw. als ETC-Trainerinnen bzw. -trainer) ausübten.

22 Unter den als Trainerin bzw. Trainer Befragten befinden sich auch Personen, die gleichzeitig andere Funktionen in der Behörde innehatten und z. B. in der Asylsachbearbeitung oder in der Qualitätssicherung tätig waren.

In den Interviewauszügen verwendete Transkriptionszeichen:

GROSSBUCHSTABEN Betonung in der Aussprache des jeweiligen Wortes

(.) Pausen

(Wort) undeutlich ausgesprochene Worte werden jeweils in runde Klammern gesetzt

[unverständlich] Worte, die bei der Transkription nicht verständlich waren

[...] Auslassungen, die wir aufgrund von Kürzungen oder aus Gründen der Anonymisierung vorgenommen haben

Übersicht über die verwendeten Beobachtungsdaten[23]

Transnationale Ebene	**Deutschland**	**Schweden**
EASO	BAMF	*Migrationsverket*
2 Multinationale ETC-Schulungen	1 Nationale ETC-Schulung 2 Behördenintern entwickelte Schulungen Aufenthalte an Außenstellen (inkl. Anhörungen) und im Dublin-Referat	2 Nationale ETC-Schulungen Begleitung von zwei Asylentscheidenden Teilnahme an Team- und Abteilungstreffen
Erhebungszeitraum: 2011	Erhebungszeitraum: 2013-2014	Erhebungszeitraum: 2014

23 Die Beobachtungsdaten wurden im vorliegenden Buch auszugsweise verwendet.

Übersicht über die verwendeten Dokumente

Transnationale Ebene	**Deutschland**	**Schweden**
Publizierte Dokumente (siehe auch Literatur- und Dokumentenverzeichnis)		
Rechtstexte und Berichte der EU, Berichte des EASO, Stellungnahmen von NGOs und UNHCR	Berichte und Handreichungen des BAMF	Berichte und Handreichungen des *Migrationsverket*
Nicht publizierte bzw. nicht mehr öffentlich zugängliche Dokumente		
EAC Project Group (2007): The European Asylum Curriculum Project's response to the Green Paper on the future of the Common European Asylum Curriculum. 2007-08-30 Ref. No. NRK-111-2006-30059[24] Projekt des European *Asylum Curriculum* (EAC) (o. J.): EAC-Modul 7: Beweiswürdigung. (Schulungsmaterialien für das E-Learning zum Modul *Evidence Assessment* in der deutschen Übersetzung)		

24 Dieser Text kann bei Interesse von den Autorinnen und dem Autor zur Verfügung gestellt werden.

Übersicht Modul ›Beweiswürdigung‹

Untermodul 1 Einführung	Lektion 1.1 Kontext	Lektion 1.2 Herausforderungen und Begriffe			
Untermodul 2 Was ist ein Beweis?	Lektion 2.1 Darstellung wesentlicher Tatsachen	Lektion 2.2 Beweislast und Beweiskriterium	Lektion 2.3 Beweis des Antragstellers	Lektion 2.4 Verwendung des Beweises durch Entscheidungsträger	Lektion 2.5 Medizinische Beweise
Untermodul 3 Glaubhaftigkeit der Erklärung	Lektion 3.1 Allgemeine Grundsätze und Prinzipien	Lektion 3.2 Prüfung der Glaubhaftigkeit der Angaben			
Untermodul 4 Tatsachen, die bei der Beurteilung der Glaubwürdigkeit beachtet werden müssen	Lektion 4.1 Verhalten, das die persönliche Glaubwürdigkeit des Antragstellers beeinträchtigen kann	Lektion 4.2 Verschiedene Tatsachen	Lektion 4.3 Sprache und Dolmetscher		
Untermodul 5 Generelle Methode der Beweiswürdigung	Lektion 5.1 Prüfung der Verfolgung in Vergangenheit und Gegenwart	Lektion 5.2 Prüfung zukünftiger Gefahren	Lektion 5.3 Schlussfolgerung		

Aufbau des EASO-Schulungsmoduls Beweiswürdigung zum Zeitpunkt der Erhebung. Quelle: Projekt des European *Asylum Curriculum* (EAC) (o. J.): EAC-Modul 7: Beweiswürdigung (Schulungsmaterialien für das E-Learning zum Modul *Evidence Assessment* in der deutschen Übersetzung), S. 9.

Literaturverzeichnis

Abiri, Elisabeth (2000): »The Changing Praxis of ›Generosity‹: Swedish Refugee Policy during the 1990s«, in: Journal of Refugee Studies 13 (1), S. 11-28.

Affolter, Laura (2017): »Asylverwaltung kraft Wissen: Die Herstellung von Entscheidungswissen in einer Schweizer Asylbehörde«, in: Lahusen/Schneider (Hg.), Asyl verwalten, S. 145-171.

Affolter, Laura (2021): Asylum Matters: On the Front Line of Administrative Decision-Making, Cham: Palgrave Macmillan.

Affolter, Laura/Miaz, Jonathan/Pörtner, Ephraim (2019): »Taking the ›Just‹ Decision: Caseworkers and Their Communities of Interpretation in the Swiss Asylum Office«, in: Gill/Good (Hg.), Asylum Determination in Europe, S. 263-284.

AIDA/Asylum Information Database (2017): Country Report: Germany. 2016 Update. https://asylumineurope.org/wp-content/uploads/2017/03/report-download_aida_de_2016update.pdf (Zugriff: 16.02.2022).

AIDA/Asylum Information Database (2020): Country Report: Germany. 2019 Update. https://asylumineurope.org/wp-content/uploads/2020/07/report-download_aida_de_2019update.pdf (Zugriff: 16.02.2022).

AIDA/Asylum Information Database (2021): Country Report: Sweden. 2020 Update. https://asylumineurope.org/wp-content/uploads/2021/04/AIDA-SE_2020update.pdf (Zugriff: 16.02.2022).

Amelung, Nina (2017): »Politikinstrumente in der europäischen Asylpolitik: Zur Rolle von Experten und Expertise«, in: Lahusen/Schneider (Hg.), Asyl verwalten, S. 27-54.

Andersson, Ruben (2016): »Europe's Failed ›Fight‹ against Irregular Migration: Ethnographic Notes on a Counterproductive Industry«, Journal of Ethnic and Migration Studies, 42 (7), S. 1055-1075.

Andrijasevic, Rutvica/Bojadžiijev, Manuela/Hess, Sabine/Karakayali, Serhat/Panagiotidis, Efthimia/Tsianos, Vassilis (2005): »Turbulente Ränder: Konturen eines neuen Migrationsregimes im Südosten Europas«, in: PROKLA. Zeitschrift für kritische Sozialwissenschaft 35 (140), S. 345-362.

Angenendt, Steffen (2000): Gibt es ein europäisches Asyl- und Migrationsproblem? Unterschiede und Gemeinsamkeiten der asyl- und migrationspolitischen Probleme und der politischen Strategien in den Staaten der Europäischen Union, Bonn: Europa Union Verlag.

Angenendt, Steffen (2002): »Entwicklung und Perspektiven der europäischen Migrations- und Asylpolitik«, in: Die Friedens-Warte 77 (1/2), S. 143-172.

Arbeitsstab Integriertes Flüchtlingsmanagement (2016): Leitfaden zum Aufbau eines Ankunftszentrums, Nürnberg. www.nds-fluerat.org/wp-content/uploads/2017/05/BAMF-Leitfaden-zum-Aufbau-eines-Ankunftszentrums.pdf (Zugriff: 20.02.2022).

Archibugi, Daniele/Cellini, Marco/Vitiello, Mattia (2021): »Refugees in the European Union: From Emergency Alarmism to Common Management«, in: Journal of Contemporary European Studies, S. 1-19.

Aus, Jonathan P. (2006): »Eurodac: A Solution Looking for a Problem?«, in: European Integration online Papers (EIoP) 10.

Bach, Maurizio (1999): Die Bürokratisierung Europas. Verwaltungseliten, Experten und politische Legitimation in Europa, Frankfurt/Main: Campus-Verlag.

Bach, Maurizio (2008): Europa ohne Gesellschaft. Politische Soziologie der europäischen Integration, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Bache, Ian/Flinders, Matthew (Hg.) (2004): Multi-Level Governance, Oxford: Oxford University Press.

Baird, Theodore (2017): »Carrier Sanctions in Europe: A Comparison of Trends in 10 Countries«, in: European Journal of Migration and Law 19, S. 307-334.

Baldwin-Edwards, Martin/Martin A. Schain (1994): »The Politics of Immigration: Introduction«, in: Baldwin-Edwards, Martin/Schain, Martin A. (Hg.), The Politics of Immigration in Western Europe, Essex: Frank Cass Publishers, S. 1-16.

Battjes, Hemme (2018): The Future of the CEAS – An Analysis of Rules on Allocation, CEASEVAL Research on the Common European Asylum System (07). http://ceaseval.eu/publications/07_Battjes_The_future_of_the_CEAS.pdf (Zugriff: 20.02.2022).

Bartel, Susanne/Kardorff, Ernst v./Ohlbrecht, Heike (2015): »Die Akte muss rund gemacht werden. Eine qualitative Untersuchung von Entscheidungsheuristiken bei Anträgen auf Erwerbsminderungsrente nach Aktenlage«, in: Der medizinische Sachverständige 111, S. 35-46.

Bartels, Romy/Kraft, Andreas (1996): »Die asylrechtliche Dimension des Schengener Abkommens«, in: Heckmann, Friedrich/Tomei, Verónica (Hg.), Freizügigkeit in Europa. Migrations- und europapolitische Aspekte des Schengen-Vertrages, Bonn: Europa-Union-Verlag, S. 63-79.

Bast, Jürgen (2014): »Solidarität im europäischen Einwanderungs- und Asylrecht (Solidarity in European Immigration and Asylum Law)«, in: Knodt, Michèle/Tews, Anne (Hg.), Solidarität in der EU, Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, S. 143-161.

Bastien, Joëlle (2009): »Goal Ambiguity and Informal Discretion in the Implementation of Public Policies: The Case of Spanish Immigration Policy«, in: International Review of Administrative Sciences 75 (4), S. 665-685.

Beirens, Hanne (2018): Cracked Foundation, Uncertain Future. Structural Weakness in the Common European Asylum System. Migration Policy Institute: Bertelsmann Stiftung. https://www.bertelsmann-stiftung.de/en/publications/publication/did/cracked-foundation-uncertain-future (Zugriff: 02.03.2022).

Beirens, Hanne (2020): Chasing Efficiency. Can Operational Changes Fix European Asylum Systems? Migration Policy Institute: Bertelsmann Stiftung. https://www.bertelsmann-stiftung.de/en/publications/publication/did/chasing-efficiency (Zugriff: 03.02.2022).

Beck, Joachim (2021): »Institutionelle Dynamiken im Europäischen Verwaltungsraum – das Beispiel territorialer Zusammenarbeit auf grenzüberschreitender Ebene«, in: Beck, Joachim/Stember, Jürgen/Lasar, Andreas (Hg.), Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse. Möglichkeiten und Wege der Gestaltung für die öffentliche Verwaltung, Baden-Baden: Nomos, S. 121-163.

Becker, Ulrich (2019): »EU Asylum System – Elements, Failure and Reform Prospects«, in: Wacker, Elisabeth/Becker, Ulrich/Crepaz, Katharina (Hg.), Refugees and Forced Migrants in African and the EU, Wiesbaden: Springer VS, S. 37-68.

Bendel, Petra (2005): »Immigration Policy in the European Union: Still Bringing up the Walls for Fortress Europe?«, in: Migration Letters 2 (1), S. 20-31.

Bendel, Petra (2013): Nach Lampedusa: das neue Gemeinsame Europäische Asylsystem auf dem Prüfstand, Bonn: Friedrich-Ebert-Stiftung. https://library.fes.de/pdf-files/wiso/10415.pdf (Zugriff: 16.02.2022).

Bendel, Petra/Servent, Ariadna Ripoll (2017): »Asylum and Refugee Protection: EU Policies in Crisis«, in: Servent, Ariadna Ripoll/Trauner, Florian (Hg.), The Routledge Handbook of Justice and Home Affairs Research, London: Routledge, S. 59-69.

Bennett, Andrew/Checkel, Jeffrey (2015): »Process-Tracing. From Philosophical Roots to Best Practices«, in: Bennett, Andrew/Checkel, Jeffrey (Hg.), Process

Tracing from Metaphor to Analytical Tool, Cambridge: Cambridge University Press, S. 3-37.

Benz, Arthur (Hg.) (2004): Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen, Wiesbaden: Springer VS.

Berg, Marc (1996): »Practices of Reading and Writing: The Constitutive Role of the Patient Record in Medical Work«, in: Sociology of Health and Illness 18 (4), S. 499-524.

Bereswill, Mechthild/Buhr, Henrike/Müller-Behme, Patrick (2020): »Dokumentarische Disziplinierung. Aktenförmiges Schrifthandeln in der öffentlichen Erziehung«, in: Soziale Probleme 30 (1), S. 131-143.

Bernhard, Stefan (2011): »Politische Soziologie und europäische Integration«, in: Soziologie 40 (1), S. 20-43.

Bernhard, Stefan/Schmidt-Wellenburg, Christian (Hg.) (2012): Feldanalyse als Forschungsprogramm, Band 2: Gegenstandsbezogene Theoriebildung, Wiesbaden: Springer VS.

Beyers, Jan (2005): »Multiple Embeddedness and Socialization in Europe: The Case of Council Officials«, in: International Organization 59, S. 899-936.

Bigo, Didier (2001): »Migration and Security«, in: Guiraudon, Virginie (Hg.), Controlling a New Migration World, London: Routledge, S. 121-149.

Birbili, Maria (2000): »Translating from One Language to Another«, in: Social Research Update 31, S. 1-7.

Blau, Peter M. (1955): Dynamics of Bureaucracy, Chicago: University of Chicago Press.

Blau, Peter M. (1970): »A Formal Theory of Differentiation in Organizations«, in: American Sociological Review 35, S. 201-218.

Blau, Peter M. (1977): Inequality and Heterogeneity, New York: Free Press.

Blau, Peter M./Scott, Richard (1970): Formal Organizations: A Comparative Approach, London: Routledge.

Bohmer, Carol/Shuman, Amy (2010): »Contradictory Discourses of Protection and Control in Transnational Asylum Law«, in: Journal of Legal Anthropology 1 (2), S. 212-229.

Bohnsack, Ralf (2012): »Orientierungsschemata, Orientierungsrahmen und Habitus. Elementare Kategorien der dokumentarischen Methode mit Beispielen aus der Bildungsmilieuforschung«, in: Schittenhelm (Hg.), Qualitative Bildungs- und Arbeitsmarktforschung, S. 119-153.

Bohnsack, Ralf (2021): Rekonstruktive Sozialforschung. Einführung in qualitative Methoden (10. Auflage), Opladen/Toronto: Leske + Budrich/UTB.

Bolgherini, Silvia (2005): »Administrative Adaptation in Southern Regions: The Emergence of a ›Europeanized‹ Bureaucratic Elite?«, in: Journal of Southern Europe and the Balkans 7 (3), S. 315-334.

Börzel, Tanja A. (1999): »Towards Convergence in Europe? Institutional Adaptation to Europeanization in Germany and Spain«, in: Journal of Common Market Studies 37, S. 573-596.

Börzel, Tanja A. (2005): »Europeanization: How the European Union Interacts with its Member States«, in: Bulmer, Simon (Hg.), The Member States of the European Union, [Nachdr.], Oxford: Oxford University Press, S. 45-69.

Börzel, Tanja A./Risse, Thomas (2017): »From the Euro to the Schengen Crises: European Integration Theories, Politicization, and Identity Politics«, in: Journal of European Public Policy 25 (1), S. 83-108.

Bosswick, Wolfgang (2000): »Development of Asylum Policy in Germany«, in: Journal of Refugee Studies 13, S. 43-60.

Boswell, Christina (2008): »The Political Functions of Expert Knowledge: Knowledge and Legitimation in European Union Policy«, in: Journal of European Public Policy 15 (4), S. 471-488.

Bourdieu, Pierre (1987): Sozialer Sinn. Kritik der theoretischen Vernunft, Frankfurt am Main: Suhrkamp.

Bourdieu, Pierre (1991): »Das Feld der Macht und die technokratische Herrschaft«, in: Dölling, Irene (Hg.), Die Intellektuellen und die Macht, Hamburg: VSA Verlag, S. 67-100.

Bourdieu, Pierre (1992): Rede und Antwort, Frankfurt am Main: Suhrkamp.

Bourdieu, Pierre (1997): »Zur Genese der Begriffe Habitus und Feld«, in: Steinrücke, Margareta (Hg.), Der Tote packt den Lebenden. Schriften zu Politik und Kultur, Hamburg: VSA-Verlag, S. 59-78.

Bourdieu, Pierre (1998): Praktische Vernunft. Zur Theorie des Handelns, Frankfurt am Main: Suhrkamp.

Bourdieu, Pierre (2001): Das politische Feld. Zur Kritik der politischen Vernunft, Konstanz: UVK.

Bourdieu, Pierre (2004): Der Staatsadel, Konstanz: UVK.

Bourdieu, Pierre (2014): Über den Staat. Vorlesungen am Collège de France 1989-1992, Frankfurt am Main: Suhrkamp.

Bovens, Mark/Zouridis, Stavros (2002): »From Street-Level to System-Level Bureaucracies: How Information and Communication Technology is Transforming Administrative Discretion and Constitutional Control«, in: Public Administration Review 62 (2), S. 174-184.

Breidenstein, Georg/Hirschauer, Stefan/Kalthoff, Herbert/Nieswand, Boris (2015): Ethnografie. Die Praxis der Feldforschung, 2. überarbeitete Auflage, Konstanz: UVK.

Buckel, Sonja/Georgi, Fabian/Kannankulam, John/ Wissel, Jens (2017): The European Border Regime in Crisis. Theory, Methods and Analyses in Critical European Studies, Berlin: Rosa-Luxemburg-Stiftung. https://www.rosalux.de/fileadmin/rls_uploads/pdfs/Studien/Studien_8-17_European_Border_Regime.pdf (Zugriff: 29.04.2022).

Bulmer, Simon J (2008): »Theorizing Europeanization«, in: Graziano, Paolo/Vink, Maarten P. (Hg.), Europeanization: New Research Agendas, Basingstoke/New York: Palgrave Macmillan, S. 46-58.

Bulmer, Simon J./Radaelli, Claudio M. (2004): »The Europeanisation of National Policy?«, in: Queen's Papers on Europeanisation No 1/2004, Queens University Belfast. https://ceses.cuni.cz/CESES-141-version1-2_2__Radaelli_europeanization_of_national_policy.pdf (Zugriff: 19.05.2022).

Bulmer, Simon/Padgett, Stephen (2005): »Policy Transfer in the European Union: An Institutionalist Perspective«, in: British Journal of Political Science 35, S. 103-127.

Byrne, Rosemary/Noll, Gregor/Vedsted-Hansen, Jens (2004): »Understanding Refugee Law in an Enlarged European Union«, in: European Journal of International Law 15, S. 355-379.

Caiani, Manuela/Graziano, Paolo (2019): »Understanding Varieties of Populism in Times of Crises«, in: West European Politics 42 (6), S. 1141-1158.

Canning, Victoria (2021): »Managing Expectations: Impacts of Hostile Migration Policies on Practitioners in Britain, Denmark and Sweden«, in: Social Sciences 10 (2/65), S. 1-14.

Castles, Stephen (1986): »The Guest-Worker in Western Europe – An obituary«, in: International Migration Review 20 (4), S. 761-778.

Ceccorulli, Michaela (2018): »On Protection and Justice: The Proposals for Reform of the Common European Asylum System«, in: Globus Research Papers 4. https:/www.globus.uio.no/publications/globus-research-papers/2018/2018-04-globus-research-paper-ceccorulli.html (Zugriff: 16.02.2022).

Chan, Janet B.L (2001): »The Technological Game: How Information Technology is Transforming Police Practice«, in: Criminology and Criminal Justice 1 (2), S. 139-159.

Chetail, Vincent (2016a): »Looking Beyond the Rhetoric of the Refugee Crisis: The Failed Reform of the Common European Asylum System«, in: European Journal of Human Rights 28 (5), S. 583-602.

Chetail, Vincent (2016b): »The Common European Asylum System. Bric-a-brac or System?«, in: Chetail/De Bruycker/Maiani (Hg.), Reforming the Common European Asylum System, S. 3-38.

Chetail, Vincent/De Bruycker, Philippe/ Maiani, Francesco (Hg.) (2016): Reforming the Common European Asylum System: The New European Refugee Law, Leiden/Boston: Brill/Nijhoff.

Clarke, Adele E. (2011): »Von der Grounded-Theory-Methodology zur Situationsanalyse«, in: Mey, Gunther/Mruck, Katja (Hg.), Grounded Theory Reader, Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften, S. 207-229.

Clarke, Adele E. (2012): Situationsanalyse. Grounded Theory nach dem Postmodern Turn, Wiesbaden: Springer VS Verlag.

Clayton, Gina (2011): »Asylum Seekers in Europe: M. S. S. v Belgium and Greece«, in: Human Rights Law Review 11 (4), S. 758-773.

Corwin, Ronald G. (1965): »Professional Persons in Public Organizations«, in: Educational Administration Quarterly 1 (3), S. 1-22.

Costello, Cathryn (2016): »Safe Country? Says Who?«, in: International Journal of Refugee Law, 2016 28 (4), S. 601-622.

Costello, Cathryn/Hancox, Emily (2016): »The Recast Asylum Procedures Directive 2013/32/EU: Caught between the Stereotypes of the Abusive Asylum Seeker and the Vulnerable Refugee«, in: Chetail/De Bruycker/Maiani (Hg.), Reforming the Common European Asylum System, S. 377-445.

Crawley, Heaven/Skleparis, Dimitirs (2018): »Refugees, Migrants, Neither, Both: Categorical Fetishism and the Politics of Bounding in Europe's ›Migration Crisis‹«, in: Journal of Ethnic and Migration Studies 44 (1), S. 48-64.

Crozier, Michel (1964): The Bureaucratic Phenomenon, Chicago: University of Chicago Press.

Dahlvik, Julia (2010): »Asylanhörungen. Handlungsspielräume in Dolmetsch-Interaktionen«, in: Stichproben. Wiener Zeitschrift für kritische Afrikastudien 10, S. 63-82.

Dahlvik, Julia (2018): Inside Asylum Bureaucracy. Organizing Refugee Status Determination in Austria. IMISCOE Research Series, Cham: Springer Open.

Danisi, Carmelo/Dustin, Moira/Ferreira, Nuno/Held, Nina (2021): Queering Asylum in Europe, Cham: Springer International Publishing.

Danziger, James N./Andersen, Kim V. (2002): »The Impacts of Information Technology on Public Administration: An Analysis of Empirical Research from the ›Golden Age‹ of Transformation«, in: International Journal of Public Administration 25 (5), S. 591-627.

De Sardan, Olivier (1995): »La politique de terrain. Sur la production des données en anthropologie«, in: Enquête 1, S. 71-109.

Deutscher Bundestag (2016a): Drucksache 18/7625. Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Ulla Jelpke, Frank Tempel, Sevim Dağdelen, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE. – Drucksache 18/7248 – Ergänzende Informationen zur Asylstatistik für das Jahr 2015.

Deutscher Bundestag (2016b): Drucksache 18/9415. Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Ulla Jelpke, Frank Tempel, Sevim Dağdelen, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE. – Drucksache 18/9146 – Ergänzende Informationen zur Asylstatistik für das zweite Quartal 2016.

Diamant, Alfred (1989): »European Bureaucratic Elites: Rising or Declining?«, in: History of European Ideas 11 (1-6), S. 545-558.

Dingu-Kyrklund, Elena (2007): Citizenship, Migration, and Social Integration in Sweden: A Model for Europe?, Toronto, Canada: CERIS Working Paper No. 52.

Doornbos, Nienke (2005): »On Being Heard in Asylum Cases: Evidentiary Assessment through Asylum Interviews«, in: Noll (Hg.) Proof, Evidentiary Assessment and Credibility in Asylum Procedures, S. 103-122.

Dreyer-Plum, Domenica (2019): »Commitment of States, Access to Asylum, and Material Benefits: Assessing Key Legislative Battles and Their Structural Impact on the Common European Asylum System«, in: International Journal of Refugee Law 31 (4), S. 516-540.

Dreyer-Plum, Domenica (2020): Die Grenz- und Asylpolitik der Europäischen Union, München: UVK-Verlag.

Ducheneaut, Nicolas B. (2002): »The Social Impacts of Electronic Mail in Organizations: A Case Study of Electronic Power Games Using Communication Genres«, in: Information, Communication & Society 5 (2), S. 153-188.

Düvell, Frank/Vollmer, Bastian (2009): Irregular Migration in and from the Neighbourhood of the EU. A Comparison of Morocco, Turkey and Ukraine. Clandestino: Undocumented Migration. Counting the Uncountable. Data and Trends across Europe. https://www.hwwi.org/typo3_upload/groups/31/4.Background_Information/4.6.Link_library_InternalDocuments/Transit_report_COMPAS_Sept09.pdf (Zugriff: 16.02. 2022).

Duina, Francesco (1997): »Explaining Legal Implementation in the European Union«, in: International Journal of the Sociology of Law 25 (2), S. 155-179.

Dunkerley, David/Scourfield, Jonathan/Maegusuku-Hewett, Tracey/Smalley, Nina (2005): »The Experiences of Frontline Staff Working with Children Seeking Asylum«, in: Social Policy and Administration 39 (6), S. 640-652.

Dussauge Laguna, Mauricio I. (2005): »El proceso de integración europea y sus efectos en las administraciones públicas nacionales: ¿Hacia la convergencia administrativa?«, in: Foro Internacional 45 (2), S. 293-314.

EAC Project Group (2007): The European Asylum Curriculum Project's Response to the Green Paper on the Future of the Common European Asylum Curriculum. 2007-08-30 Ref. No. NRK-111-2006-30059.

EASO/European Asylum Support Office (2011): Work Program 2012. https://www.easo.europa.eu/sites/default/files/easo_2011_00110000_en.pdf (Zugriff: 16. 02. 2022).

EASO/European Asylum Support Office (2012): 2011 Annual Report on the Situation of Asylum in the European Union and on the Activities of the European Asylum Support Office. https://www.easo.europa.eu/sites/default/files/Easo_Annual_Report_2011.pdf (Zugriff: 16.02.2022).

EASO/European Asylum Support Office (2013): EASO Annual Activity Report 2012. Part 1. https://www.easo.europa.eu/sites/default/files/public/EASO-Annual-Activity-Report-Part-1.pdf (Zugriff: 16. 02. 2022).

EASO/European Asylum Support Office (2014): EASO-Schulungsprogramm. Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union. doi:10.2847/14612.

EASO/European Asylum Support Office (2015a): EASO Annual Training Report 2014. https://www.easo.europa.eu/sites/default/files/public/EASO_2014_Annual-Training-Report.pdf (Zugriff: 17.02.2022).

EASO/European Asylum Support Office (2015b): EASO-Praxisleitfaden: Beweiswürdigung. https://www.easo.europa.eu/sites/default/files/PG%20Evidence%20Assessment%20-%20DE.pdf (Zugriff: 17.02.2022).

EASO/European Asylum Support Office (2016a): Annual Report on the Situation of Asylum in the European Union 2015. https://bit.ly/29tJKSB (Zugriff: 17.02. 2022).

EASO/European Asylum Support Office (2016b): EASO work programme 2016. https://www.easo.europa.eu/sites/default/files/public/Annex%202%20-%20EASO%20WP%202016%20Amendment%203.pdf (Zugriff: 17.02.2022).

EASO/European Asylum Support Office (2016c): Annual Training Report 2015. https://euaa.europa.eu/sites/default/files/public/EASO%20Training%20Report%202015%20FINAL.pdf (Zugriff: 02. 03. 2022).

EASO/European Asylum Support Office (2020a): Annual Report on the Situation of Asylum in the European Union. https://easo.europa.eu/sites/default/files/EASO-Asylum-Report-2020.pdf (Zugriff: 17.02.2022).

EASO/European Asylum Report Office (2020b): EASO Annual Training Report 2019. https://www.easo.europa.eu/sites/default/files/easo-training-report-2019.pdf (Zugriff: 17.02.2022).

EASO/European Asylum Support Office (2021a): Consolidated Annual Activity Report (CAAR) 2020. https://www.easo.europa.eu/sites/default/files/CAAR_2020_3.pdf (Zugriff: 17.02.2022).

EASO/European Asylum Support Office (2021b): EASO Annual Training Report 2020. https://euaa.europa.eu/sites/default/files/EASO-Annual-Training-Report-2020.pdf (Zugriff: 02.03.2022).

ECRE/European Council on Refugees and Exiles (2008): ECRE Comments on EU Plans to Establish a European Asylum Support Office (EASO). https://www.refworld.org/pdfid/4947ddd02.pdf (Zugriff: 17. 02. 2022).

ECRE/European Council on Refugees and Exiles (2016): ECRE Comments on the Commission Proposal for an Asylum Procedures Regulation COM(2016)467. https://ecre.org/wp-content/uploads/2016/11/ECRE-Comments-APR_-November-2016-final.pdf (Zugriff: 02.03.2022).

ECRE/European Council on Refugees and Exiles (2021): »Moving on with the EU Asylum Agency«. Policy Note 31/2021. https://www.ecre.org/wp-content/uploads/2021/01/ECRE-Policy-Note-Moving-on-with-the-EU-Asylum-Agency-January-2021.pdf (Zugriff: 17.02.2022).

ECRE/Forum Réfugiés-Cosi/Irish Refugee Council/Hungarian Helsinki Committee (2014): Mind the Gap. Annual Report 2013/2014. An NGO Perspective on Challenges to Accessing Protection in the Common European Asylum System. https://ecre.org/wp-content/uploads/2016/06/aida_annual_report_2013-2014_0.pdf (Zugriff: 17.02.2022).

Ellis, Kathryn (2010): »›Street-Level Bureaucracy‹ Revisited: The Changing Face of Frontline Discretion in Adult Social Care in England«, in: Social Policy & Administration 45 (3), S. 221-244.

Engelmann, Claudia (2014): »Convergence against the Odds: The Development of Safe Country of Origin Policies in EU Member States (1990–2013)«, in: European Journal of Migration and Law 16 (2), S. 277-302.

Engelmann, Claudia (2015): Common Standards via the Backdoor. The Domestic Impact of Asylum Policy Coordination in the European Union. Maastricht: Datawyse/Universitaire Pers Maastricht. http://www.claudiaengelmann.nl/wp-content/uploads/2016/12/E-book-Thesis-Claudia-Engelmann_2.pdf (Zugriff: 02.05.2022).

Enzenhofer, Edith/Resch, Katharina (2019): »Unsichtbare Übersetzung? Die Bedeutung der Übersetzungsqualität für das Fremdverstehen in der qualitativen Sozialforschung«, in: Bettmann, Richard/Roslon, Michael (Hg.), Interkulturelle Qualitative Sozialforschung, 2. Auflage, Wiesbaden: Springer/VS, S. 199-225.

Ette, Andreas/Kreienbrink, Axel (2008): »Kooperation statt Harmonisierung: Konsequenzen europäischer Governance für die Europäisierung der deutschen Rückkehr- und Abschiebungspolitik«, in Hunger, Uwe/Aybek, Can M./Ette, Andreas/Michalowski, Ines (Hg.), Migrations- und Integrationsprozesse in Europa. Vergemeinschaftung oder nationalstaatliche Lösungswege?, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 51-74.

Eule, Tobias G. (2014): Inside Immigration Law. Migration Management and Policy Application in Germany, Farnham: Ashgate.

Europäische Kommission (2000a): Für ein gemeinsames Asylverfahren und einen unionsweit geltenden einheitlichen Status für die Personen, denen Asyl gewährt wird, Brüssel, KOM (2000) 755 final.

Europäische Kommission (2000b): Programm Odysseus: Jahresprogramm 2000 (2000/C 30/09).

Europäische Kommission (2000c): The Phare Programme. Annual Report 1998. Brüssel, 31.03.2000, KOM (2000) 183 final.

Europäische Kommission (2003): Für leichter zugängliche, gerechtere und besser funktionierende Asylsysteme, Brüssel, KOM (2003) 315 final.

Europäische Kommission (2005): Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament – Das Haager Programm: Zehn Prioritäten für die nächsten fünf Jahre. Die Partnerschaft zur Erneuerung Europas im Bereich der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts, Brüssel, KOM (2005) 184.

Europäische Kommission (2006): Das Programm ARGO (2002-2006), MEMO/06/333. Brüssel, 19.09.2006.

Europäische Kommission (2007): Grünbuch über das künftige Gemeinsame Europäische Asylsystem, Brüssel, KOM (2007) 301.

Europäische Kommission (2008): Mitteilung der Kommission an das Europäisches Parlament, den Rat, den europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen. Künftige Asylstrategie – ein integriertes Konzept für EU-weiten Schutz, Brüssel, KOM (2008) 360 final.

Europäische Kommission (2009): Accompanying Document to the Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council Establishing a European Asylum Support Office. Commission Staff Working Document SEC (2009) 0153.

Europäische Kommission (2010): Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen. Ein Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts für die Bürger Europas. Aktionsplan zur Umsetzung des Stockholmer Programms, Brüssel, KOM (2010) 171.

Europäische Kommission (2015): Die Europäische Migrationsagenda. Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen. Brüssel, 13.5.2015, KOM (2015) 240 final.

Europäische Kommission (2016): Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat: Reformierung des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems und Erleichterung legaler Wege nach Europa. Brüssel, KOM (2016) 197 final.

Europäische Kommission (2020): Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen: Ein neues Migrations- und Asylpaket. Brüssel, KOM (2020) 609 final.

Europäisches Parlament (2015): Entschließung des Europäischen Parlaments vom 29. April 2015 zu den jüngsten Tragödien im Mittelmeer und zur Migrations- und Asylpolitik der EU. Brüssel, P8_TA-PROV(2015)0176.

Europäischer Rat (1998): Gemeinsame Maßnahme vom 19. März 1998 – vom Rat aufgrund von Artikel K.3 des Vertrags über die Europäische Union angenommen – betreffend die Festlegung eines Ausbildungs-, Austausch- und Kooperationsprogramms in den Bereichen Asyl, Einwanderung und Überschreitung der Außengrenzen – »Odysseus« (98/244/JI).

Europäischer Rat (1999): Schlussfolgerungen des Vorsitzes. Tampere: Europäischer Rat, 15. und 16. Oktober 1999. http://www.europarl.europa.eu/summits/tam_de.htm (Zugriff: 17.02.2022).

Europäischer Rat (2004): Aktionsplan des Rates und der Kommission zur Umsetzung des Haager Programms zur Stärkung von Freiheit, Sicherheit und Recht in der Europäischen Union, Brüssel, (2005/C 198/01).

Europäischer Rat (2015): Außerordentliche Tagung des Europäischen Rates vom 23. April 2015 – Erklärung. Pressemitteilung. http://www.consilium.europa.eu/de/press/press-releases/2015/04/23-special-euco-statement/ (Zugriff: 17.02.2022).

Europäischer Rechnungshof (2021): Sonderbericht 08/2021: Von Frontex geleistete Unterstützung bei der Verwaltung der Außengrenzen: bislang nicht wirksam genug. https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR21_08/SR_Frontex_DE.pdf#page=13 (Zugriff: 17.02.2022).

European Council (2021): EU Asylum Reform. Last Reviewed in June 2021. https://consilium.europa.eu/en/policies/eu-migration-policy/eu-asylum-reform/ (Zugriff: 17.02. 2022).

European Migration Network (EMN) (2021): Accurate, Timely, Interoperable? Data Management in the Asylum Procedure – Study, Brussels. https://emn.ie/

wp-content/uploads/2021/06/00_eu_data_management_study_final_en.pdf (Zugriff: 17.02.2022).

Eurostat (1996): Asylbewerber in Europa 1985-1995. Luxemburg: Statistik kurzgefasst »Bevölkerung und soziale Bedingungen«, 1996/1.

Eurostat (2018): Asylum Applications (non-EU) in the EU-28 Member States, 2006–2017. https://ec.europa.eu/eurostat/statisticsexplained/index.php/Asylum_statistics#Number_of_asylum_applicants:_drop_in_2017 (Zugriff: 12.09.2018).

Evans, Tony (2010): Professional Discretion in Welfare Services. Beyond Street-Level Bureaucrcacy, Farnham, Surrey: Ashgate.

Evans, Tony (2011): »Professionals, Managers and Discretion: Critiquing Street-Level Bureaucracy«, in: The British Journal of Social Work 41 (2), S. 368-386.

Evans, Tony (2020): »Creativity: Re-Thinking Professional Discretion«, in: Social Work & Society 18 (1). http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:hbz:464-sws-2078 (Zugriff: 17.02.2022).

Evans, Tony/Harris, John (2004): »Street-Level Bureaucracy, Social Work and the (Exaggerated) Death of Discretion«, in: The British Journal of Social Work 34 (6), S. 871-895.

Evetts, Julia (2013): »Professionalism: Value and Ideology«, in: Current Sociology 61 (5-6), S. 778-796.

Falkner, Gerda/Hartlapp, Miriam/Treib, Oliver (2007): »Worlds of Compliance: Why Leading Approaches to European Union Implementation are only „Sometimes-True Theories«, in: European Journal of Political Research 46, S. 395-416.

Fassin, Didier/Kobelinsky, Carolina (2012): »Comment on juge l'asile«, in: Revue française de sociologie 53 (4), S. 657-682.

Featherstone, Kevin/Radaelli, Claudio M. (Hg.) (2003): The Politics of Europeanization. Oxford: OUP.

Feldman, Gregory (2011): The Migration Aparatus. Security, Labor, and Policymaking in the European Union, Stanford: Stanford University Press.

Flap, Henk/Bulder, Bert/Völker, Beate (1998): »Intra-Organizational Networks and Performance: A Review«, in: Computational & Mathematical Organization Theory 4 (2), S. 109-147.

Flora, Peter (2000): »Externe Grenzbildung und interne Strukturierung – Europa und seine Nationen«, in: Berliner Journal für Soziologie 10 (2), S. 151-165.

Forschungsgruppe »Staatsprojekt Europa« (Hg.) (2014): Kämpfe um Migrationspolitik. Theorie, Methode und Analysen kritischer Europaforschung, Bielefeld: transcript.

Fröhlich, Daniel (2011): Das Asylrecht im Rahmen des Unionsrechts, Tübingen: Mohr Siebeck.

Fuglerud, Oivind (2004): »Constructing Exclusion: The Micro-Sociology of an Immigration Department«, in: Social Anthropology 12 (1), S. 25-40.

Furre, Harald/Gustafsson, Mariana S./Quarles, Jannecke/Viblemo, Tor E. (2010): Organisering teller, ressurser avgjør. Asylsaksbehandlingen i norsk utlendingsforvaltning i et komparativt perspektiv, Kristiansand: Oxford Research.

Gehring, Thomas (1998): »Die Politik des koordinierten Alleingangs. Schengen und die Abschaffung der Personenkontrollen an den Binnengrenzen der Europäischen Union«, in: Zeitschrift für Internationale Beziehungen 5 (1), S. 43-78.

Gibb, Robert/Good, Anthony (2013): »Do the Facts Speak for Themselves? Country of Origin Information in French and British Refugee Status Determination Procedures«, in: International Journal of Refugee Law 25, S. 291-322.

Gibb, Robert/Good, Anthony (2014): »Interpretation, Translation and Intercultural Communication in Refugee Status Determination«, in: Language and Intercultural Communication 14, S. 385-399.

Giesler, Volkmar/Wasser, Detlef (1993): Das neue Asylrecht. Die neuen Gesetzestexte und internationalen Abkommen mit Erläuterungen, Köln: Bundesanzeiger.

Gilbert, Geoff (2015): »Why Europe Does Not Have a Refugee Crisis«, in: International Journal of Refugee Law 27 (4), S. 531-535.

Gilboy, Janet A. (1991): »Deciding Who Gets In: Decision Making by Immigration Inspectors«, in: Law and Society Review 25 (3), S. 571-600.

Gill, Nick/Good, Anthony (2019): Asylum Determination in Europe: Ethnographic Perspectives, Cham: Palgrave Macmillan.

Glaser, Barney G./Strauss, Anselm, L. (1967): The Discovery of Grounded Theory. Strategies for Qualitative Research, Chicago: Aldine.

Glorius, Birgit/Doomernik, Jeroen (2020): Geographies of Asylum in Europe and the Role of European Localities, Cham: Springer Open.

Glorius, Birgit/Oesch, Lucas/Nienaber, Birte/Doomernik, Jeroen (2019): »Refugee Reception within a Common European Asylum System«, in: Erdkunde (1), S. 19-30.

Goetz, Klaus H. (2006): »Europäisierung der öffentlichen Verwaltung – oder europäische Verwaltung?«, in: Bogumil, Jörg/Jann, Werner/Nullmeier, Frank (Hg.), Politik und Verwaltung, Wiesbaden: VS Verlag, S. 472-490.

Goldsmith, Mike (1993): »The Europeanization of Local Government«, in: Urban Studies 30 (4-5), S. 683-699.

Good, Anthony (2007): Anthropology and Expertise in the Asylum Court, New York: Routledge.

Goodwin-Gill, Guy S./Lambert/ Hélène (Hg.) (2010): The Limits of Transnational Law. Refugee Law, Policy Harmonization and Judicial Dialogue in the European Union, Cambridge: Cambridge University Press.

Grabow, Karsten (2020): »Populistische Parteien in Deutschland und Europa«, in: Grünewald, Robert/Piepenschneider, Melanie/Busch-Janser Sandra (Hg.), Politische Parteien in der modernen Demokratie: Beiträge zur Politischen Bildung, Berlin: Lit-Verlag, S. 166-190.

Granhag, Pär Anders/Strömwall, Leif/Hartwig, Maria (2005): »Granting Asylum or Not? Migration Board Personnel's Beliefs about Deception«, in: Journal of Ethnic and Migration Studies 31 (1), S. 29-50.

Groß, Thomas (2017): »Wie solidarisch ist das europäische Asylrecht?«, in: Zeitschrift für Flucht- und Flüchtlingsforschung 1 (1), S. 72-87.

Guild, Elspeth (2006): »The Europeanisation of Europe's Asylum Policy«, in: International Journal of Refugee Law 18 (3-4), S. 630-651.

Guild, Elspeth (2016): »Does the EU Need a European Migration and Protection Agency?«, in: International Journal of Refugee Law 28 (4), S. 585-600.

Guiraudon, Virginie (2000): »European Integration and Migration Policy: Vertical Policy-Making as Venue Shopping«, in: Journal of Common Market Studies 38, S. 251-271.

Guiraudon, Virginie (2003): »The Constitution of a European Immigration Policy Domain: A Political Sociology Approach«, in: Journal of European Public Policy 10 (2), S. 263-282.

Habermas, Jürgen (1981): Theorie des kommunikativen Handelns. Band 2: Zur Kritik der funktionalistischen Vernunft, Frankfurt am Main: Suhrkamp.

Halai, Nelofer (2007): »Making Use of Bilingual Interview Data: Some Experiences from the Field«, in: The Qualitative Report 12 (3), S. 344-355.

Haller, Max (2009): Die europäische Integration als Elitenprojekt. Das Ende eines Traums?, Wiesbaden: Verlag für Sozialwissenschaften.

Harings, Lothar (2005): »Grenzüberschreitende Zusammenarbeit der Polizei- und Zollverwaltungen«, in: Schmidt-Aßmann/Schöndorf-Haubold (Hg.), Der europäische Verwaltungsverbund, S. 127-152.

Harmsen, Robert (1999): »The Europeanization of National Administrations: A Comparative Study of France and the Netherlands«, in: Governance 12 (1), S. 81-113.

Hasenfeld, Yeheskel (1992): »The Nature of Human Service Organizations«, in: Hasenfeld, Yeheskel (Hg.), Human Services as Formal Organizations, Newbury Park, Calif: Sage, S. 24-44.

Hasenfeld, Yeheskel (2000): »Organizational Forms as Moral Practices. The Case of Welfare Departments«, in: Social Service Review 74 (3), S. 329-351.

Heidbreder, Eva G. (2011): »Structuring the European Administrative Space: Policy Instruments of Multi-Level Administration«, in: Journal of European Public Policy 18 (5), S. 709-727.

Heldt, Eugénia, C. (2018): »European Policy Failure during the Refugee Crisis: Partial Empowerment, Reluctant Agents, a Cacophony of Voices, and Unilateral Action«, in: EUI Working Papers. RSCAS 2018/36: Robert Schuman Centre for Advanced Studies. https://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/56404/RSCAS_2018_36.pdf?sequence=4 (Zugriff: 17.02.2022).

Heller, Ronald/Teeseling, Freek/Gülpers, Menno (2010): »A Knowledge Infrastructure for the Dutch Immigration Office«, in: Aroyo, Lora/Antoniou, Grigoris/Hyvönen, Eero/Teije, Annette/Stuckenschmidt, Heiner/Cabral, Liliana/Tudorache, Tania (Hg.), The Semantic Web: Research and Applications, Berlin/Heidelberg: Springer, S. 386-390.

Hentges, Gudrun/Wiegel, Gerd (2021): »Repressive Asyl- und Flüchtlingspolitik in Zeiten eines erstarkenden Rechtspopulismus und Rechtsextremismus in Europa«, in: Farrokhzad, Schahrzad/Kunz, Thomas/ Oulad M´Hand, Saloua Mohammed/Ottersbach, Markus (Hg.), Migrations- und Fluchtdiskurse im Zeichen des erstarkenden Rechtspopulismus, Wiesbaden: Springer VS, S. 75-96.

Héritier, Adrienne/Kerwer, Dieter/Knill, Christoph/Lehmkuhl, Dirk/Teutsch, Michael/Douillet, Anne-Cécile (Hg.) (2001): Differential Europe. The European Union Impact on National Policymaking, Lanham, Md.: Rowman & Littlefield.

Héritier, Adrienne/Knill, Christoph (2001): »Differential Responses to European Policies: A Comparison«, in: Héritier/Kerwer/Knill/Lehmkuhl/Douillet/Teutsch (Hg.), Differential Europe, S. 257-294.

Herlihy, Jane/Turner, Stuart (2006): »Should Discrepant Accounts Given by Asylum Seekers Be Taken as Proof of Deceit?«, in: Torture 16 (2), S. 81-92.

Hess, Sabine/Kasparek, Bernd (2017): »Under Control? Or Border (as) Conflict: Reflections on the European Border Regime«, in: Social Inclusion 5 (3), S. 58-68.

Heußner, Kristina (2007): Informationssysteme im europäischen Verwaltungsverbund, Tübingen: Mohr Siebeck.

Heyman, Josiah M. (1995): »Putting Power in the Anthropology of Bureaucracy: The Immigration and Naturalization Service at the Mexico-United States Border«, in: Current Anthropology 36 (2), S. 261-287.

Hillebrandt, Frank (1999): »Die Habitus-Feld-Theorie als Beitrag zur Mikro-Makro-Problematik in der Soziologie – aus der Sicht des Feldbegriffs«, in

Technische Universität Hamburg-Harburg: Working Papers ›Zur Modellierung sozialer Organisationsformen in der Sozionik‹. http://www.tuhh.de/tbg/Deutsch/Projekte/Sozionik2/WP2.pdf (Zugriff: 12.06.2015).

Hillebrandt, Frank (2014): Soziologische Praxistheorien: Eine Einführung, Wiesbaden: Springer-Verlag.

Hitzler, Ronald (1994): »Wissen und Wesen des Experten: ein Annäherungsversuch zur Einleitung«, in: Hitzler, Ronald/Honer, Anne/Maeder, Christoph (Hg.), Expertenwissen. Die institutionalisierte Kompetenz zur Konstruktion von Wirklichkeit, Opladen: Westdeutscher Verlag, S. 13-30.

Hofmann, Herwig C. H. (2008): »Mapping the European Administrative Space«, in: West European Politics 31 (4), S. 662-666.

Honer, Anne (1994): »Das explorative Interview: zur Rekonstruktion der Relevanzen von Expertinnen und anderen Leuten«, in: Schweizerische Zeitschrift für Soziologie 20 (3), S. 623-640.

Hopf, Christel (1978): »Die Pseudo-Exploration – Überlegungen zur Technik qualitativer Interviews in der Sozialforschung«, in: Zeitschrift für Soziologie 7, S. 97-115.

Howe, David (1986): »Welfare Law and the Welfare Principle in Social Work Practice«, in: The Journal of Social Welfare Law 8 (3), S. 130-143.

Howe, David (1992): »Child Abuse and the Bureaucratisation of Social Work«, in: The Sociological Review 40 (3), S. 491-508.

Howe, David (1996): »Surface and Depth in Social-Work Practice«, in: Parton, Nigel (Hg.), Social Theory, Social Change and Social Work, London: Routledge, S. 77-97.

Høybye-Mortensen, Matilde (2015): »Decision-Making Tools and Their Influence on Caseworkers' Room for Discretion«, in: The British Journal of Social Work 45 (2), S. 600-615.

Hupe, Peter/Hill, Michael/Aurélien Buffat (Hg.) (2015): Understanding Street-Level Bureaucracy, Bristol: Policy Press.

Huysmans, Jef (2000): »The European Union and the Securitization of Migration«, in: Journal of Common Market Studies 38, S. 751-777.

Huysmans, Jef (2006): The Politics of Insecurity. Fear, Migration and Asylum in the EU, London/New York: Routledge.

Inhetveen, Katharina (2012): »Translation Challenges: Qualitative Interviewing in a Multi-Lingual Field«, in: Qualitative Sociology Review 8 (2), S. 28-45.

Jann, Werner (2002): »Verwaltungskultur«, in: König, Klaus (Hg.), Deutsche Verwaltung an der Wende zum 21. Jahrhundert, Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, S. 425-449.

Jacquemet, Marco (2009): »Transcribing Refugees: The Entextualization of Asylum Seekers' Hearings in a Transidiomatic Environment«, in: Text & Talks 29 (5), S. 525-546.

Jacquemet, Marco (2014): »Asylum and Superdiversity. The Search for Denotational Accuracy during Asylum Hearings«, in: Language & Communication 44, S. 72–81.

Jochem, Sven (2012): Die politischen Systeme Skandinaviens, Wiesbaden: VS Verlag.

Johannesson, Livia (2012): »Performing Credibility: Assessments of Asylum Claims in Swedish Migration Courts«, in: Retfaerd 35 (3), S. 69-84.

Johanson, Jan-Erik. (2000): »Formal Structure and Intra-Organizational Networks. An Analysis in a Combined Social and Health Organization in Finland«, in: Scandinavian Journal of Management 16 (3), S. 249-267.

Joormann, Martin (2020): »Social Class, Economic Capital and the Swedish, German and Danish Asylum Systems«, in: Abdelhady, Dalia/Gren, Nina/Joormann, Martin (Hg.), Refugees and the Violence of Welfare Bureaucracies in Northern Europe, Manchester: Manchester University Press, S. 31-49.

Joppke, Christian (1998): »Asylum and State Sovereignty: A Comparison of the United States, Germany, and Britain« in: Joppke, Christian (Hg.), Challenge to the Nation-State. Immigration in Western Europe and the United States, Oxford: Oxford University Press, S. 109-152.

Jordan, Bill/Stråth, Bo/Triandafyllidou, Anna (2003): »Comparing Cultures of Discretion«, in: Journal of Ethnic and Migration Studies 29 (2), S. 373-395.

Jordan, Hartmut (2001): »Die Arbeit des Bundesamtes für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge im internationalen Bereich«, in: Praschma, Ursula (Hg.), Asylpraxis – Schriftenreihe des Bundesamtes für die Anerkennung ausländischer Flüchtlinge, 3. unveränderte Auflage, Nürnberg: Selbstverlag, S. 195-217.

Jubany, Olga (2011): »Constructing Truths in a Culture of Disbelief«, in: International Sociology 26 (1), S. 74-94.

Jubany, Olga (2017): Screening Asylum in a Culture of Disbelief. Truths, Denials and Skeptical Borders, Cham: Palgrave Macmillan.

Jurado, Elena/Beirens, Hanne/Maas, Sheila/Labayle, Maylis/Ungureanu, Dan/Fratzke, Susan/Banulescu-Bogdan, Natalia/Salant, Brian/Sienkiewicz, Justyna (2016): Evaluation of the Implementation of the Dublin III Regulation: Final Report. DG Migration and Home Affairs, Brussels. https://ec.europa.eu/home-affairs/system/files/2020-09/evaluation_of_the_implementation_of_the_dublin_iii_regulation_en.pdf (Zugriff: 02.03.2022).

Kauppi, Niilo (2012): »Die Politik der Europäischen Union«, in: Bernhard/Schmidt-Wellenburg (Hg.), Feldanalyse als Forschungsprogramm, Band 2, S. 233-256.

Kingfisher, Catherine P. (1988): »How Providers Make Policy: An Analysis of Everyday Conversation in a Welfare Office«, in: Journal of Community & Applied Social Psychology 8 (2), S. 119-136.

Klepp, Silja (2011): Europa zwischen Grenzkontrolle und Flüchtlingsschutz. Eine Ethnographie der Seegrenze auf dem Mittelmeer, Bielefeld: transcript.

Klepp, Silja (2013): »Europäisierung vor Ort. Eine Ethnographie der Frontex-Mission Nautilus II auf dem Mittelmeer«, in: Zeitschrift für Friedens- und Konfliktforschung 2 (1), S. 64-79.

Knill, Christoph/Lehmkuhl, Dirk (1999): »How Europe Matters: Different Mechanisms of Europeanization«, in: European Integration online Papers (EIoP) 3 (7). http://eiop.or.at/eiop/texte/1999-007a.htm (Zugriff 18.05.2022).

Knill, Christoph/Lehmkuhl, Dirk (2000): »Mechanismen der Europäisierung – nationale Regulierungsmuster und europäische Integration«, in: Schweizerische Zeitschrift für Politikwissenschaft 6, S. 19-50.

Knill, Christoph/Tosun, Jale/Michael W. Bauer (2009): »Neglected Faces of Europeanization: The Differential Impact of the EU on the Dismantling and Expansion of Domestic Policies«, in: Public Administration 87, S. 519-537.

Knoblauch, Hubert/Heath, Christian (1999): »Technologie, Interaktion und Organisation: Die Workplace Studies«, in: Schweizerische Zeitschrift für Soziologie 25 (2), S. 163-181.

Kohler-Koch, Beate (2000): »Europäisierung: Plädoyer für eine Horizonterweiterung«, in: Knodt, Michèle/Kohler-Koch, Beate (Hg.), Deutschland zwischen Europäisierung und Selbstbehauptung. Mannheimer Jahrbuch für Europäische Sozialforschung, Frankfurt a. M.: Campus-Verlag, S. 11-31.

Kropp, Sabine (2004): »Modernisierung des Staates in Deutschland: Konturen einer endlosen Debatte«, in: Politische Vierteljahresschrift 45 (3), S. 416-439.

Kruse, Jan/Bethmann, Stephanie/Niermann, Debora/Schmieder, Christian (Hg.) (2012): Qualitative Interviewforschung in und mit fremden Sprachen. Eine Einführung in Theorie und Praxis, Weinheim/Basel: Beltz Juventa.

Kruse, Jan/Bethmann, Stephanie/Niermann, Debora/Schmieder, Christian (2012): »Qualitative Interviewforschung im Kontext fremder Sprachen. Eine Einführung«, in: Kruse/Bethmann/Niermann/Schmieder (Hg.), Qualitative Interviewforschung in und mit fremden Sprachen, S. 9-26.

Kruse, Jan/Schmieder, Christian (2012): »In fremden Gewässern. Ein integratives Basisverfahren als sensibilisierendes Programm für rekonstruktive Analyseprozesse im Kontext fremder Sprachen«, in: Kruse/Bethmann/Niermann/

Schmieder (Hg.), Qualitative Interviewforschung in und mit fremden Sprachen, S. 248-295.

Krzyżanowski, Micha/Triandafyllidou, Anna/Wodak, Ruth (2018): »The Mediatization and the Politicization of the ›Refugee Crisis‹ in Europe«, in: Journal of Immigrant & Refugee Studies 16 (1-2), S. 1-14.

Küffner, Carla (2017): »Auseinandersetzungen über Abschiebungen. Handlungsoptionen in einem umkämpften Feld«, in: Lahusen/Schneider (Hg.), Asyl verwalten, S. 223-252.

Kuşkonmaz, Elif M. (2013): »The Eurodac Debate: Is It Blurring the Line Between Asylum and Fight Against Terrorism?«, in: Annales de la Faculté de Droit d'Istanbul 45, S. 79-102.

Kuster, Brigitta/Tsianos, Vassilis S. (2014): »Eurodac und die IT Agentur: Zur Digitalisierung der europäischen Grenze«, in: Bürgerrechte & Polizei/CILIP 105, S. 61-68.

Kuster, Brigitta/Tsianos, Vassilis S. (2016): »How to Liquefy a Body on the Move: Eurodac and the Making of the European Digital Border«, in: Bossong, Raphael/Carrapiço, Helena (Hg.), EU Borders and Shifting Internal Security. Technology, Externalization and Accountability, Cham: Springer, S. 45-63.

Lahusen, Christian (2003): Kontraktuelle Politik. Politische Vergesellschaftung am Beispiel der Luftreinhaltung in der Bundesrepublik Deutschland, Frankreich, Großbritannien und den USA, Weilerswist: Velbrück Wissenschaft.

Lahusen, Christian (2016): »Auf dem Weg zu einem europäischen Verwaltungsfeld? Zur Soziologie der Bürokratisierung Europas am Beispiel des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems«, in: Berliner Journal für Soziologie 26, S. 109-133.

Lahusen, Christian/Schneider, Stephanie (Hg.) (2017): Asyl verwalten. Zur bürokratischen Bearbeitung eines gesellschaftlichen Problems, Bielefeld: transcript.

Lahusen, Christian/Wacker, Marius (2019): »A European Field of Public Administration? Administrative Cooperation of Asylum Agencies in the Dublin System«, in: Heidenreich, Martin (Hg.), Horizontal Europeanisation. The Transnationalisation of Daily Life and Social Fields in Europe, London: Routledge, S. 153-174.

Lamont, Michèle/Swidler, Anne (2014): »Methodological Pluralism and the Possibilities and Limits of Interviewing«, in: Qualitative Sociology 37 (2), S. 153-171.

Latour, Bruno (2010): The Making of Law. An Ethnography of the Conseil d'Etat, Cambridge: Polity.

Laube, Lena (2013): Grenzkontrollen jenseits nationaler Territorien. Die Steuerung globaler Mobilität durch liberale Staaten, Frankfurt am Main: Campus.

Lavenex, Sandra. (1999): Safe Third Countries: Extending the EU Asylum and Immigration Policies to Central and Eastern Europe, Budapest/New York: Central European University Press.

Lavenex, Sandra (2001): »The Europeanization of Refugee Policies: Normative Challenges and Institutional Legacies«, in: Journal of Common Market Studies 39, S. 851-874.

Lavenex, Sandra (2002): »EU Enlargement and the Challenge of Policy Transfer: The Case of Refugee Policy«, in: Journal of Ethnic and Migration Studies 28 (4), S. 701-721.

Lavenex, Sandra (2008): »Asylum Policy«, in: Graziano, Paolo/Vink, Maarten P. (Hg.), Europeanization, Basingstoke/New York: Palgrave Macmillan, S. 309-320.

Lavenex, Sandra (2016): »Multilevelling EU External Governance: The Role of International Organizations in the Diffusion of EU Migration Policies«, in: Journal of Ethnic and Migration Studies 42 (4), S. 554-570.

Lepsius, M. Rainer (1990): Interessen, Ideen und Institutionen, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Liebeskind, Uta (2011): Universitäre Lehre. Deutungsmuster von ProfessorInnen im deutsch-französischen Vergleich, Konstanz: UVK.

Liebeskind, Uta/Inhetveen, Katharina (2009): »Tagungsbericht: Arbeitstagung ›Mehrsprachigkeit in qualitativen Forschungsdesigns‹ am 28./29. November 2008 an der Universität Siegen«, in: Soziologie 38 (3), S. 365-369.

Lieven, Sophie (2012): »Case Report on C-411/10, N. S. and C-493/10, M. E. and Others«, in: European Journal of Migration and Law 14 (2), S. 223-238.

Liebold, Renate/Trinczek, Rainer (2009): »Experteninterview«, in: Kühl, Stefan/Strodtholz, Petra/Taffertshofer, Andreas (Hg.), Handbuch Methoden der Organisationsforschung. Quantitative und qualitative Methoden, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 32-56.

Liodden, Tone (2017): The Burdens of Discretion. Managing Uncertainty in the Asylum Bureaucracy. Oslo: University of Oslo.

Lipsky, Michael (1969): Toward a Theory of Street-Level Bureaucracy. Manuscript for the ›Annual Meeting of the American Political Science Association‹, New York, NY, September 2-6, 1969. Copyright: The American Political Science Association. G. N. G.

Lipsky, Michael (1980): Street-level Bureaucracy. Dilemmas of the Individual in Public Services, New York: Russell Sage Foundation.

Loyens, Kim/Maesschalck, Jeroen (2010): »Toward a Theoretical Framework for Ethical Decision Making of Street-Level Bureaucracy: Existing Models Reconsidered«, in: Administration & Society 42 (1), S. 66-100.

Luhmann, Niklas (1971): Politische Planung. Aufsätze zur Soziologie von Politik und Verwaltung, Wiesbaden: Springer Fachmedien.

Lutz, Philipp/Kaufmann, David/Stünzi, Anna/Egli, Stefan (2017): »Prisoners of the Dublin Dilemma: How to Reform the Common European Asylum System?«, in: foraus Discussion Paper No. 32, Zürich: Forum Aussenpolitik.

Lutz, Philipp/Kaufmann, David/Stünzi, Anna (2020): »Humanitarian Protection as a European Public Good: The Strategic Role of States and Refugees«, in: Journal of Common Market Studies 58 (3), S. 757-775.

Mananashvilli, Sergo (2015): »The Diffusion of the EU Asylum Acquis in the Eastern Neighbourhood: A Test for the EU's Normative Power«, in: European Foreign Affairs Review 20 (2), S. 187-206.

Marinho, Clotilde/Heinonen, Matti (1998): »Dublin after Schengen: Allocating Responsibility for Examining Asylum Applications in Practice«, in: EIPASCOPE, 1998 (3), S. 1-12.

Marks, Gary/ Hooghe, Liesbet/Blank, Kermit (1996): »European Integration from the 1980s: State-Centric v. Multi-Level Governance«, in: Journal of Common Market Studies 34 (3), S. 341-378.

Marx, Reinhard/Lumpp, Katharina (1996): »The German Constitutional Court's Decision of 14 May 1996 on the Concept of ›Safe Third Countries‹ – A Basis for Burden-Sharing in Europe?«, in: International Journal of Refugee Law 8 (3), S. 419-439.

Matera, Claudio (2014): »The Common European Asylum System and its Shortcomings in Protecting Human Rights: Can the Notion of Human Security (Help to) Fill the Gaps?«, in: Matera/Taylor (Hg.), The Common European Asylum System and Human Rights, S. 11-20.

Matera, Claudio/Taylor, Amanda (Hg.) (2014): The Common European Asylum System and Human Rights: Enhancing Protection in Times of Emergencies, Den Haag: Centre for the Law of EU External Relation. CLEER Working Papers 2014/7.

Mau, Steffen/Laube, Lena/Roos, Christof/Wrobel, Sonja (2008): »Grenzen in der globalisierten Welt. Selektivität, Internationalisierung, Exterritorialisierung«, in: Leviathan 36 (1), S. 123-148.

Maynard-Moody, Steven/Musheno, Michael (2000): »State Agent or Citizen Agent: Two Narratives of Discretion«, in: Journal of Public Administration Research and Theory 10 (2), S. 329-358.

Maynard-Moody, Steven/Musheno, Michael (2012): »Social Equities and Inequities in Practice: Street-Level Workers as Agents and Pragmatists«, in: Public Administration Review 72 (1), S. 16-23.

Mérand, Frédéric (2012): »Europäisierung als Formierung europäischer Felder«, in: Bernhard/Schmidt-Wellenburg (Hg.), Feldanalyse als Forschungsprogramm, S. 217-232.

Merten, Roland/Olk, Thomas (1999): »Soziale Dienstleistungsberufe und Professionalisierung«, in: Albrecht, Günter/Groenemeyer, Axel/Stallberg, Friedrich W. (Hg.), Handbuch soziale Probleme, Wiesbaden: Westdeutscher Verlag, S. 955-982.

Merton, Robert K. (1940): »Bureaucratic Structure and Personality«, in: Social Forces 18 (4), S. 560-568.

Merton, Robert K. (1957): Social Theory and Social Structure, Glencoe, IL: The Free Press.

Meuser, Michael/Nagel, Ulrike (1991): »ExpertInneninterviews – vielfach erprobt, wenig bedacht. Ein Beitrag zur qualitativen Methodendiskussion«, in: Garz, Detlef/Kraimer, Klaus (Hg.), Qualitativ-empirische Sozialforschung: Konzepte, Methoden, Analysen, Opladen: Westdeutscher Verlag, S. 441-471.

Meyer, Renate E./Hammerschmid, Gerhard (2010): »The Degree of Decentralization and Individual Decision Making in Central Government Human Resource Management: A European Comparative Perspective«, in: Public Administration 88 (2), S. 455-478.

Meyer-Sahling, Jan-Hinrik (2006): »The Institutionalization of Political Discretion in Post-Communist Civil Service Systems: The Case of Hungary«, in: Public Administration 84 (3), S. 693-715.

Miaz, Jonathan (2017): »From the Law to the Decision: The Social and Legal Conditions of Asylum Adjudication in Switzerland«, in: European Policy Analysis 3 (2), S. 372-396.

Migrationsverket (2016): EMN Policy Report Sweden 2015. http://www.emnsweden.se/download/18.2d998ffc151ac38715917abb/1484748703258/Policy%20Report%20Sweden_2015.pdf (Zugriff: 190.02.2022).

Mountz, Alison (2010): Seeking Asylum. Human Smuggling and Bureaucracy at the Border, Minneapolis: University of Minnesota Press.

Müller-Graff, Peter-Christian/Repasi, René (2017): »Asyl-, Einwanderungs- und Visapolitik«, in: Weidenfeld, Werner/Wessels, Wolfgang (Hg.), Jahrbuch der Europäischen Integration 2017, Baden-Baden: Nomos, S. 219-234.

Münch, Ursula (1993): Asylpolitik in der Bundesrepublik Deutschland: Entwicklung und Alternativen, Opladen: Leske + Budrich.

Nohl, Arnd-Michael (2017): Interview und dokumentarische Methode. Anleitungen für die Forschungspraxis, 5. Auflage, Wiesbaden: VS-Verlag.

Noll, Gregor (Hg.) (2005): Proof, Evidentiary Assessment and Credibility in Asylum Procedures, Leiden/Boston: Nijhoff.

Noll, Gregor (2005): »Introduction. In Search of EU Standards for Asylum Procedures«, in: Noll (Hg.) Proof, Evidentiary Assessment and Credibility in Asylum Procedures, S. 1-23.

Oberfield, Zachary W. (2014): Becoming Bureaucrats: Socialization at the Front Lines of Government Service, Philadelphia: University of Pennsylvania Press.

Olsen, Johan (2003): »Towards a European Administrative Space? «, in: Journal of European Public Policy 10 (4), S. 506-531.

Oomen, Barbara/Baumgärtel, Moritz/Miellet, Sara/Durmus, Elif/Sabchev, Tihomir (2021): »Strategies of Divergence: Local Authorities, Law, and Discretionary Spaces in Migration Governance«, in: Journal of Refugee Studies 34 (4), S. 3608-3628.

Panke, Diana (2007): »Verrechtlichung auf dem Prüfstand. Zur variablen Wirkung von Rechtsdiskursen und Gerichtsurteilen auf die Einhaltung europäischen Rechts«, in: Zeitschrift für Internationale Beziehungen 4, S. 289-317.

Papadimitriou, Panayiotis N./Papageorgiou, Ioannis (2005): »The New ›Dubliners‹: Implementation of European Council Regulation 343/2003 (Dublin II) by the Greek Authorities«, in: Journal of Refugee Studies 18 (3), S. 299-318.

Parsons, Talcott (1960): Structure and Process in Modern Societies, Glencoe: Free Press.

Parusel, Bernd (2009): Schweden. Bundeszentrale für politische Bildung. https://www.bpb.de/system/files/dokument_pdf/LP_18_Schweden.pdf (Zugriff: 19.02.2022).

Parusel, Bernd (2014): »Spurwechsel im Migrationsprozess – Erfahrungen aus Schweden«, in: ZAR Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik 34 (3), S. 115-122.

Parusel, Bernd (2016): Das Asylsystem Schwedens. Bertelsmann Stiftung. https://www.bertelsmann-stiftung.de/de/publikationen/publikation/did/das-asylsystem-schwedens (Zugriff: 19.02.2022).

Parusel, Bernd (2017): »Asylsuchende aus Afghanistan und die Defizite des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems«, in: Zeitschrift für Flüchtlingsforschung 1 (2), S. 275-297.

Peters, Ina (2014): Too Abstract to be Feasible? Applying the Grounded Theory Method in Social Movement Research. GIGA Working Paper 247.

Petracou, Electra V./Domazakis, Georgios N./Papayiannis, Georgios I./Yannacopoulos, Athanasios N. (2018): »Towards a Common European Space for Asylum«, in: Sustainability 10 (9), 2961.

Pöllabauer, Sonja (2007): »Interpreting in Asylum Hearings«, in: Wadensjö, Cecilia/Englund Dimitrova, Birgitta/Nilsson, Anna-Lena (Hg.), The Critical Link 4, Amsterdam: John Benjamins Publishing Company, S. 39-52.

Pollet, Kris (2016): »A Common European Asylum System under Construction: Remaining Gaps, Challenges and Next Steps«, in: Chetail/De Bruycker/Maiani (Hg.), Reforming the Common European Asylum System, S. 74-97.

Popitz, Heinrich (1986): Phänomene der Macht. Autorität – Herrschaft – Gewalt – Technik, Tübingen: Mohr.

Pörtner, Ephraim (2021): Re-Cording Lives. Governing Asylum in Switzerland and the Need to Resolve, Bielefeld: transcript.

Probst, Johanna (2011): »In Between Facts and Fictions: Asylum Claims Procedures in Germany and France«, in: Cultures et Conflicts 84, S. 63-80.

Probst, Johanna (2012): Instruire la demande d'asile. Étude comparative du processus décisionnel au sein de l'administration allemande et française. Straßburg: Université de Strasbourg. https://tel.archives-ouvertes.fr/tel-00985215/document (Zugriff: 19.04.2022).

Przyborski, Aglaja/Wohlrab-Sahr, Monika (2021): Qualitative Sozialforschung. Ein Arbeitsbuch, 5. Auflage, Oldenbourg: De Gruyter.

Radaelli, Claudio M. (2003a): »The Europeanization of Public Policy«, in: Featherstone, Kevin/Radaelli, Claudio M. (Hg.), The Politics of Europeanization, Oxford: Oxford University Press, S. 27-56.

Radaelli, Claudio M. (2003b): The Open Method of Coordination. A New Governance Architecture for the European Union? Stockholm: Swedish Institute for European Policy Studies (Sieps) 2003:1. http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.506.576&rep=rep1&type=pdf (Zugriff: 19.02.2022).

Radaelli, Claudio M. (2004a): »Europeanisation: Solution or Problem?«, in: European Integration online Papers (EIoP) 8 (16). http://eiop.or.at/eiop/pdf/2004-016.pdf (Zugriff: 19.02.2022).

Radaelli, Claudio M. (2004b): Who Learns What? Policy Learning and the Open Method of Coordination (draft). http://www.huss.ex.ac.uk/politics/research/readingroom/radaelliPolicyLearning.pdf (Zugriff: 19.02.2022).

Reckwitz, A. (2003): »Grundelemente einer Theorie sozialer Praktiken«, in: Zeitschrift für Soziologie, 32 (4), S. 282-301.

Reichers, Arnon E. (1987): »An Interactionist Perspective on Newcomer Socialization Rates«, in: Academy of Management Review 12 (2), S. 278-287.

Risse, Thomas/Cowles, Maria Green/Caporaso, James (2001): »Europeanization and Domestic Change: Introduction«, in: Cowles, Maria Green/Caporaso, James/Risse, Thomas (Hg.), Transforming Europe. Europeanization and Domestic Change, Ithaca: Cornell University Press, S. 1-20.

Roberts, Sean P. (2012): »Research in Challenging Environments: The Case of Russia's ›Managed Democracy‹«, in: Journal of Qualitative Research 13 (3), S. 337-351.

Roig, Annabelle/Huddleston, Thomas (2007): »EC Readmission Agreements: A Re-Evaluation of the Political Impasse«, in: European Journal of Migration and Law 9, S. 363-387.

Rokkan, Stein (2000): Staat, Nation und Demokratie in Europa. Die Theorie Stein Rokkans aus seinen gesammelten Werken rekonstruiert und eingeleitet von Peter Flora. Frankfurt am Main: Suhrkamp.

Rosenberger, Sieglinde/König, Alexandra (2012): »Welcoming the Unwelcome: The Politics of Minimum Reception Standards for Asylum Seekers in Austria«, in: Journal of Refugee Studies 25 (4), S. 537-554.

Rosenthal, Gabriele/Bahl, Eva/Worm, Arne (2016): »Illegalisierte Migrationsverläufe aus biografietheoretischer und figurationssoziologischer Perspektive: die Landgrenze zwischen Spanien und Marokko«, in: Forum Qualitative Sozialforschung 17 (3), Art. 10. https://www.qualitative-research.net/index.php/fqs/article/view/2686/4013 (Zugriff: 21.02.2022).

Rosset, Damian (2019): Producing Knowledge and Legitimacy: Country of Origin Information in Asylum Procedures, Neuchâtel. https://doi.org/10.5281/zenodo.4433631 (Zugriff: 06.05.2022).

Rosset, Damian/Liodden, Tone M. (2015): »The Eritrea Report – Symbolic Uses of Expert Information in Asylum Politics«, in: Oxford Monitor of Forced Migration 5, S. 26-32.

Ruppel, Cynthia P./Harrington, Susan J. (2001): »Sharing Knowledge through Intranets: A Study of Organizational Culture and Intranet Implementation«, in: Professional Communication, IEEE Transactions on 44 (1), S. 37-52.

Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration (2015): Unter Einwanderungsländern: Deutschland im internationalen Vergleich, Jahresgutachten 2015. https://www.svr-migration.de/wp-content/uploads/2015/07/SVR_JG_2015_WEB.pdf (Zugriff: 19.02.2022).

Servent, Ariadna Ripoll/Zaun, Natascha (2020): »Asylum Policy and European Union Politics«, in: Oxford Research Encyclopedia of Politics. https://oxfordre.com/politics/view/10.1093/acrefore/9780190228637.001.0001/acrefore-9780190228637-e-1057 (Zugriff: 19.02.2022).

Scheffer, Thomas (1997): »Dolmetschen als Darstellungsproblem. Eine ethnographische Studie zur Rolle der Dolmetscher in Asylanhörungen«, in: Zeitschrift für Soziologie 26, S. 159-180.

Scheffer, Thomas (2001): Asylgewährung: Eine ethnographische Analyse des deutschen Asylverfahrens, Stuttgart: Lucius & Lucius.

Scheffer, Thomas (2008): »Zug um Zug und Schritt um Schritt. Annäherungen an eine transsequentielle Analytik«, in: Kalthoff, Herbert/Hirschauer, Stefan/Lindemann, Gesa (Hg.), Theoretische Empirie. Zur Relevanz qualitativer Forschung, Frankfurt a. M.: Suhrkamp, S. 368-398.

Scherr, Albert (2015): »Wer soll deportiert werden? Wie die folgenreiche Entscheidung zwischen den ›wirklichen‹ Flüchtlingen, den zu Duldenden und den Abzuschiebenden hergestellt wird«, in: Soziale Probleme 26 (2), S. 151-170.

Schilde, Kaija/Goodman, Sara W. (2021): »The EU's Response to the Migration Crisis: Institutional Turbulence and Policy Disjuncture«, in: Riddervold, Marianne/Trondal, Jarle/Newsome, Akasemi (Hg.), The Palgrave Handbook of EU Crises, Cham: Palgrave Macmillan, S. 449-468.

Schittenhelm, Karin (2009): »Qualitatives Sampling. Strategien und Kriterien der Fallauswahl«, in: Maschke, Sabine/Stecher, Ludwig (Hg.), EEO. Enzyklopädie Erziehungswissenschaften Online. Methoden der empirisch-erziehungswissenschaftlichen Forschung, Weinheim/München: Juventa.

Schittenhelm, Karin (Hg.) (2012), Qualitative Bildungs- und Arbeitsmarktforschung. Grundlagen, Perspektiven, Methoden, Wiesbaden: Springer/VS.

Schittenhelm, Karin (2015): »Asylsuchende im Blickfeld der Behörde. Explizites und implizites Wissen in der Herstellung von Asylbescheiden in Deutschland«, in: Soziale Probleme 26, S. 137-150.

Schittenhelm, Karin (2017): »Mehrsprachigkeit als methodische Herausforderung in transnationalen Forschungskontexten«, in: Zeitschrift für Qualitative Forschung 18 (1), S. 101-115.

Schittenhelm, Karin (2019): »Implementing and Rethinking the European Union's Asylum Legislation: The Asylum Procedures Directive«, in: International Migration 57 (1), S. 229-244.

Schittenhelm, Karin/Schneider, Stephanie (2017): »Official Standards and Local Knowledge in Asylum Procedures: Decision-Making in Germany's Asylum System«, in: Journal of Ethnic and Migration Studies 43 (10), S. 1696-1713.

Schmälter, Julia (2018): »A European Response to Non-Compliance: The Commission's Enforcement Efforts and the Common European Asylum System«, in: West European Politics 41 (6), S. 1330-1353.

Schmidt, Vivien A./Radaelli, Claudio M. (2004): »Policy Change and Discourse in Europe: Conceptual and Methodological Issues«, in: West European Politics 27, S. 183-210.

Schmidt-Aßmann, Eberhard (2005): »Einleitung: Der Europäische Verwaltungsverbund und die Rolle des Europäischen Verwaltungsrechts«, in: Schmidt-Aßmann/Schöndorf-Haubold (Hg.), Der europäische Verwaltungsverbund, S. 1-23.

Schmidt-Aßmann, Eberhard/Schöndorf-Haubold, Bettina (Hg.) (2005): Der europäische Verwaltungsverbund. Formen und Verfahren der Verwaltungszusammenarbeit in der EU, Tübingen: Mohr Siebeck.

Schneider, Stephanie (2019): »Becoming a Decision-Maker, or: ›Don't Turn Your Heart into a Den of Thieves and Murderers‹«, in: Gill/Good (Hg.), Asylum Determination in Europe, S. 285-306.

Schneider, Stephanie/Wottrich, Kristina (2017): »›Ohne 'ne ordentliche Anhörung kann ich keine ordentliche Entscheidung machen…‹: Zur Organisation von Anhörungen in deutschen und schwedischen Asylbehörden«, in: Lahusen/Schneider (Hg.), Asyl verwalten, S. 81-115.

Schneider, Stephanie/Nieswandt, Carolin (2018): »EASO – Support Office or Asylum Authority? Boundary Disputes in the European Field of Asylum Administration«, in: Österreichische Zeitschrift für Soziologie 43 (1), S. 13-35.

Schröer, Norbert (2009): »Hermeneutic Sociology of Knowledge for Intercultural Understanding«, in: Forum Qualitative Research 10 (1), Art. 40. http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0114-fqs0901408 (Zugriff: 20.02.2022).

Schuppert, Gunnar Folke (2001): »Der moderne Staat als Gewährleistungsstaat«, in: Schröter, Eckhard (Hg.), Empirische Policy- und Verwaltungsforschung, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, S. 399-414.

Schuster, Liza (2000): »A Comparative Analysis of the Asylum Policy of Seven European Governments«, in: Journal of Refugee Studies 13 (1), S. 118-132.

Schuster, Liza (2011): »Dublin II and Eurodac. Examining the (Un)Intended(?) Consequences«, in: Gender, Place & Culture 18, S. 401-416.

Schwarze, Susan (2000): Das Arenen-Verhandlungsmodell – Deutsche Asylpolitik im europäischen Kontext von 1989 bis 1993. Berlin: Freie Universität Berlin. https://refubium.fu-berlin.de/handle/fub188/6102?show=full (Zugriff: 19.02.2022).

Senft, Gunter (2012): »Das Erlernen von Fremdsprachen als Voraussetzung für erfolgreiche Feldforschung«, in: Kruse/Bethmann/Niermann/Schmieder (Hg.), Qualitative Interviewforschung in und mit fremden Sprachen, S. 121-135.

Siedentopf, Heinrich (Hg.) (2004): Der Europäische Verwaltungsraum, Baden-Baden: Nomos.

Smith, Dorothy E. (2001): »Texts and the Ontology of Organizations and Institutions«, in: Studies in Cultures, Organizations and Societies 7, S. 159-198.

Smith, James (2003): »An Incremental Odyssey: The Structural Europeanization of Government Bureaucracy«, in: Scottish Affairs 44 (1), S. 132-156.

Spehar, Andrea (2012): Reducing Refugee Numbers through European Integration? Swedish Party Politics and the Harmonisation of the European Asylum Policy. Göteborg: University of Gothenburg, CERGU's Working Paper Series 7.

Sommer, Julia (2003): Verwaltungskooperation am Beispiel administrativer Informationsverfahren im europäischen Umweltrecht, Berlin: Springer.

Sommermann, Karl-Peter (2015): »Von der Europäisierung des Verwaltungsrechts zur Europäisierung der Verwaltungskultur?«, in: Beck, Joachim/Larat, Fabrice (Hg.), Transnationale Verwaltungskulturen in Europa. Bestandsaufnahme und Perspektiven, Zürich/Baden-Baden: Duncker-Humblot, S. 253-266.

Squire, Vicki (2009): The Exclusionary Politics of Asylum, Basingstoke: Palgrave Macmillan.

Sorensen, James E./Sorensen, Thomas L. (1974): »The Conflict of Professionals in Bureaucratic Organizations«, in: Administrative Science Quarterly 19 (1), S. 98-106.

Sotiropoulos, Dimitri (2004): »Southern European Public Bureaucracies in Comparative Perspective«, in: West European Politics 27 (3), S. 405-422.

Staffans, Ida (2008): »Evidentiary Standards of Inquisitorial versus Adversial Asylum Procedures in the Light of Harmonization«, in: European Public Law 14 (4), S. 615-641.

Sterkx, Steven (2009): »The External Dimension of EU Asylum and Migration Policy: Expanding Fortress Europe?«, in: Orbie, Jan (Hg.), Europe's Global Role. External Policies of the European Union, Farnham u. a.: Ashgate, S. 117-138.

Strauss, Anselm (1978): Negotiations. Varieties, Contexts, Processes, and Social Order, San Francisco: Jossey-Bass.

Strauss, Anselm/Corbin, Juliette (1996): Grounded Theory: Grundlagen Qualitativer Sozialforschung, Weinheim: Psychologie Verlags Union.

Strübing, Jörg (2018): »Theoretisches Sampling«, in: Bohnsack, Ralf/Geimer, Alexander/Meuser, Michael (Hg.): Hauptbegriffe qualitativer Sozialforschung, 4. Auflage, Opladen: Verlag Barbara Budrich/UTB, S. 227-230.

Suhrke, Astri (1998): »Burden-Sharing during Refugee Emergencies: The Logic of Collective versus National Action«, in: Journal of Refugee Studies 11 (4), S. 396-415.

Taschner, Hans C. (1997): Schengen. Die Übereinkommen zum Abbau der Personenkontrollen an den Binnengrenzen von EU-Staaten, Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.

Thomas, Michelle/Bloor, Michael/Frankland, Jane (2007): »The Process of Sampling Recruitment: An Ethnostatistical Perspective«, in: Qualitative Research 7 (4), S. 429-446.

Thränhardt, Dietrich (2014): »Europäische Abschottung und deutscher Asylstau: Gibt es Wege aus dem Dilemma?«, in: Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik 34 (5/6), S. 177-181.

Thym, Daniel (2010): Migrationsverwaltungsrecht, Tübingen: Mohr Siebeck.

Tomei, Verónica (2000): »Grenzabbau und Neukonstruktion im europäischen Migrationsraum«, in: Bach, Maurizio (Hg.), Die Europäisierung nationaler Gesellschaften, Wiesbaden: Westdeutscher Verlag, S. 386-399.

Tomei, Verónica (2001): Europäisierung nationaler Migrationspolitik. Eine Studie zur Veränderung von Regieren in Europa, Stuttgart: Lucius & Lucius.

Torma, András (2011): »The European Administrative Space (EAS)«, in: European Integration Studies 9 (1), S. 149-161.

Toscano, Federica (2013): »The Second Phase of the Common European Asylum System: A Step Forward to the Protection of Asylum Seekers? «, in: IES Working Paper 7/2013. Institute for European Studies. https://www.ies.be/files/Working%20Paper%20Toscano.pdf (Zugriff: 19. 02. 2022).

Toshkov, Dimiter/de Haan, Laura (2013): »The Europeanization of Asylum Policy: An Assessment of the EU Impact on Asylum Applications and Recognition Rates«, in: Journal of European Public Policy 20 (5), S. 661-683.

Trauner, Florian (2016): »Asylum Policy: The EU's ›Crises‹ and the Looming Policy Regime Failure«, in: Journal of European Integration 38 (3), S. 311-325.

Trauner, Florian (2020): »A Multifaceted Crisis as an Opportunity and a Risk: The EU's Long Struggle to Reform the Dublin System for Asylum Seekers«, in: Wöhl, Stefanie/Springler, Elisabeth/Pachel, Martin/Zeilinger, Bernhard (Hg.), The State of the European Union, Wiesbaden: Springer VS, S. 257-274.

Triandafyllidou, Anna (2003): »Immigration Policy Implementation in Italy: Organizational Culture, Identity Processes and Labor Market Control«, in: Journal of Ethnic and Migration Studies 29 (2), S. 257-297.

Trondal Jarle/Peters, B.Guy (2015): »A Conceptual Account of the European Administrative Space«, in: Bauer, Michael W./Trondal, Jarle (Hg.), The Palgrave

Handbook of the European Administrative System, London: Palgrave Macmillan, S. 79-92.

Töpfer, Eric (2015): »Ein Ding, sie zu finden … Eurodac und die biometrische Erfassung asylsuchender und irregulärer Migranten«, in: DANA Datenschutznachrichten 02/2015. https://www.datenschutzverein.de/wp-content/uploads/2015/08/DANA_15_2_Heft.pdf (Zugriff: 19.02.2022).

Trubek, David M./Trubek, Louise G. (2005): »Hard and Soft Law in the Construction of Social Europe: The Role of the Open Method of Coordination«, in: European Law Journal 11, S. 343-364.

Tsianos, Vassilis S. (2015): »Die (Un-)Durchlässigkeit der europäischen Außengrenzen für Geflüchtete. Der Fall Eurodac«, in: Soziale Probleme 26 (2), S. 189-204.

Tsianos, Vassilis/Karakayali, Serhat (2010): »Transnational Migration and the Emergence of the European Border Regime: An Ethnographic Analysis«, in: European Journal of Social Theory 13 (3), S. 373-387.

Tsianos, Vassilis S./Kuster, Brigitta (2016): »Eurodac in Times of Bigness. The Power of Big Data within the Emerging European IT Agency«, in: Journal of Borderlands Studies 5, S. 1-15.

Tsourdi, E. Lilian (2015): »Reception Conditions for Asylum Seekers in the EU: Towards the Prevalence of Human Dignity«, in: Immigration, Asylum and Nationality Law 29 (1), S. 9-24.

Tsourdi, E. Lilian (2016): »EU Reception Conditions: A Dignified Standard of Living for Asylum Seekers?«, in: Chetail/De Bruycker/Maiani (Hg.), Reforming the Common European Asylum System, S. 271-316.

Tsourdi, E. Lilian (2020a): »Holding the European Asylum Support Office Accountable for its Role in Asylum Decision-Making: Mission Impossible?«, in: German Law Journal 21 (3), S. 506-531.

Tsourdi, E. Lilian (2020b): »The Emerging Architecture of EU Asylum Policy: Insights into the Administrative Governance of the Common European Asylum System«, in: Bignami, Francesca (Hg.), EU Law in Populist Times: Crises and Prospects, Cambridge: Cambridge University Press, S. 191-226.

Tsourdi, E. Lilian (2021): »Asylum in the EU: One of the Many Faces of Rule of Law Backsliding?«, in: European Constitutional Law Review 17, S. 1-27.

Tsourdi, E. Lilian/Bruycker, Philippe de (2016): »Building the Common European Asylum System beyond Legislative Harmonisation: Practical Cooperation, Solidarity and External Dimension«, in: Chetail/De Bruycker/Maiani (Hg.), Reforming the Common European Asylum System, S. 471-538.

UNHCR (2009): Quality Initiative Project. Sixth Report to the Minister. UNHCR Representation to the United Kingdom in London. https://www.unhcr.org/576012ed7 (Zugriff: 19.02.2022).

UNHCR (2010): Quality Integration Report. First Report to the Minister. UNHCR Representation to the United Kingdom in London. https://www.unhcr.org/576010337 (Zugriff: 19.02.2022).

UNHCR (2013): Beyond Proof. Credibility Assessment in EU Asylum Systems. https://www.unhcr.org/protection/operations/51a8a08a9/full-report-beyond-proof-credibility-assessment-eu-asylum-systems (Zugriff: 19.02.2022).

van de Peer, Patricia (2016): »Negotiating the Second Generation of the Common European Asylum System Instruments: A Chronicle«, in: Chetail/De Bruycker/Maiani (Hg.), Reforming the Common European Asylum System, S. 55-73.

van der Kist, Jasper/Dijstelbloem, Huub/Goede, Marieke de (2019): »In the Shadow of Asylum Decision-Making: The Knowledge Politics of Country-of-Origin Information«, in: International Political Sociology 13, S. 68-85.

van der Kist, Jasper/Rosset, Damian (2020): »Knowledge and Legitimacy in Asylum Decision-Making: The Politics of Country of Origin Information«, in: Citizenship Studies 24 (5), S. 663-679.

van der Ploeg, Irma (1999): »The Illegal Body: Eurodac and the Politics of Biometric Identification«, in: Ethics and Information Technology 1 (4), S. 295-302.

Vara, J. Santos/Matellán, L. Pascal (2021): »The Externalisation of EU Migration Policies: The Implications Arising from the Transfer of Responsibilities to Third Countries«, in: Douma, Wybe. Th./Eckes, Christina/Van Elsuwege, Peter/Kassoti, Eva/Ott, Andrea/Wessel, Ramses A. (Hg.), The Evolving Nature of EU External Relations Law, The Hague: TMC Asser Press, S. 315-331.

Vauchez, Antoine (2007): »Une élite d'intermédiaires. Genèse d'un capital juridique européen (1950-1970)«, in: Actes de la recherche en sciences sociales 166-167 (1), S. 54-65.

Vavoula, Niovi (2015): »The Recast Eurodac Regulation: Are Asylum Seekers Treated as Suspected Criminals?«, in: Ineli-Ciger, Meltem/Bauloz, Celine/Singer, Sarah/ Stoyanova, Vladislava (Hg.), Seeking Asylum in the European Union, Leiden/Boston: Brill Nijhoff, S. 247-273.

Velluti, Samantha (2014): Reforming the Common European Asylum System – Legislative Developments and Judicial Activism of the European Courts, Heidelberg: Springer.

Visser, Robert K. (2014): »Two Realities: Striking the Balance«, in: Matera/Taylor (Hg.), The Common European Asylum System and Human Rights, S. 65-75.

Vogt, Matthias (2005): »Die Rechtsform der Entscheidung als Mittel abstrakt-genereller Steuerung«, in: Schmidt-Aßmann/Schöndorf-Haubold (Hg.), Der europäische Verwaltungsverbund, S. 213-236.

Wagner, Martin/Dimitriadi, Angeliki/O'Donell, Rebecca/Kraler Albert/Perumadan, Jimy/Hagen Schlotzhauer, Jan/ Simic, Ivana /Yabasun, Dersim (2016): The Implementation of the Common European Asylum System, Brüssel: Directorate General for Internal Policies. https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/556953/IPOL_STU(2016)556953_EN.pdf (Zugriff: 19.02.2022).

Walton, John (2009 [1992]): »Making the Theoretical Case«, in: Ragin, Charles/Becker, Howard (Hg.), What is a Case? Exploring the Foundations of Social Inquiry, Cambridge: Cambridge University Press, S. 121-137.

Weber, Max (1980): Wirtschaft und Gesellschaft. Grundriss der verstehenden Soziologie, 5. Auflage, Tübingen: Mohr.

Weber, Max (1988): Gesammelte Aufsätze zur Religionssoziologie, Band 1, 8. Auflage, Tübingen: Mohr.

Welfens, Nathalie (2016): »›This Module is not only about Women and Gay People.‹ Gender Mainstreaming in der europäischen Asylpolitik. Von einem essentialisierenden zu einem intersektionalen Genderverständnis?«, in: Femina Politica 25 (2), S. 77-92.

Wessels, Wolfgang (2003): »Beamtengremien im EU-Mehrebenensystem – Fusion von Administrationen?«, in: Jachtenfuchs, Markus/Kohler-Koch, Beate (Hg.), Europäische Integration, 2. Auflage, Opladen: Leske + Budrich, S. 353-385.

Wettemann, Ulrich (2012): »Übersetzung qualitativer Interviewdaten zwischen Translationswissenschaft und Sozialwissenschaft«, in: Kruse/Bethmann/Niermann/Schmieder (Hg.), Qualitative Interviewforschung in und mit fremden Sprachen, S. 101-120.

Wettergren, Åsa/Wikström, Hanna (2014): »Who Is a Refugee? Political Subjectivity and the Categorisation of Somali Asylum Seekers in Sweden«, in: Journal of Ethnic and Migration Studies 40 (4), S. 566-583.

Wettner, Florian (2005): »Das allgemeine Verfahrensrecht der gemeinschaftsrechtlichen Amtshilfe«, in: Schmidt-Aßmann/Schöndorf-Haubold (Hg.), Der europäische Verwaltungsverbund, S. 181-212.

Wijnkoop, Myrthe (2014): »Human Security and CEAS: Bringing Human Rights into the Centre of the EU's Asylum Policies«, in: Matera/Taylor (Hg.), The Common European Asylum System and Human Rights, S. 39-50.

Wikström, Hanna/Johansson, Thomas (2013): »Credibility Assessments as ›Normative Leakage‹: Asylum Applications, Gender and Class«, in: Social Inclusion 1 (2), S. 92-101.

Wittel, Andreas (2012): »Arbeit und Ethnografie im Zeitalter des digitalen Kapitalismus«, in: Schittenhelm (Hg.), Qualitative Bildungs- und Arbeitsmarktforschung, S. 59-80.

Wolf, Florian (2018): Rückübernahmeabkommen der Europäischen Union mit Drittstaaten, Halle an der Saale: Universitätsverlag Halle-Wittenberg.

Wolff, Stephan (2009): »Dokumenten- und Aktenanalyse«, in: Flick, Uwe/Kardorff, Ernst v./Steinke, Ines (Hg.), Qualitative Forschung. Ein Handbuch, Reinbek bei Hamburg: Rowohlt-Taschenbuch-Verlag, S. 502-513.

Yates, Jacqueline (2000): »Sweden«, in: Chandler, James A. (Hg.), Comparative Public Administration, London: Routledge, S. 148-172.

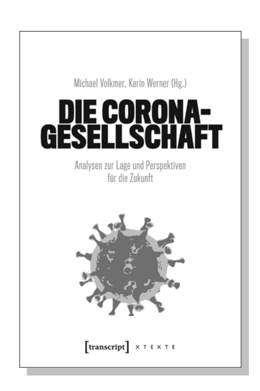
Zaun, Natascha (2016): »When EU Asylum Standards Exceed the Lowest Common Denominator: The Role of Regulatory Expertise in EU Decision-Making«, in: Journal of European Public Policy 23 (1), S. 136-154.

Zaun, Natascha (2017): EU Asylum Policies. The Power of Strong Regulating States, Cham: Palgrave/Macmillan.

Zaun, Natascha (2019): »A Common European Asylum System? How Variation in Member States' Administrative Capacity Undermines EU Asylum Harmonisation«, in: Weinar, Agnieszka/Bonjour, Saskia/Zhyznomirska, Lyubov (Hg.), The Routledge Handbook of the Politics of Migration in Europe, London: Routledge, S. 315-329.

Zaun, Natascha (2020): »Die Handlungslogiken der Europäischen Union in der Asyl- und Flüchtlingspolitik«, in: Pioch, Roswitha/Toens, Katrin (Hg.), Innovation und Legitimation in der Migrationspolitik, Wiesbaden: Springer VS, S. 79-100.

Soziologie



Michael Volkmer, Karin Werner (Hg.)
Die Corona-Gesellschaft
Analysen zur Lage und Perspektiven für die Zukunft

2020, 432 S., kart., 2 SW-Abbildungen
24,50 € (DE), 978-3-8376-5432-5
E-Book:
PDF: 21,99 € (DE), ISBN 978-3-8394-5432-9
EPUB: 21,99 € (DE), ISBN 978-3-7328-5432-5



Kerstin Jürgens
Mit Soziologie in den Beruf
Eine Handreichung

September 2021, 160 S., kart.
18,00 € (DE), 978-3-8376-5934-4
E-Book:
PDF: 15,99 € (DE), ISBN 978-3-8394-5934-8



Gabriele Winker
Solidarische Care-Ökonomie
Revolutionäre Realpolitik für Care und Klima

März 2021, 216 S., kart.
15,00 € (DE), 978-3-8376-5463-9
E-Book:
PDF: 12,99 € (DE), ISBN 978-3-8394-5463-3